

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet – Case Tampereen Kansi ja Areena

Julkinen talousjohtaminen

Pro Gradu -tutkielma

Huhtikuu 2017

Ohjaaja: Eija Vinnari

Roope Kämäräinen

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; Julkisen talousjohtamisen maisteriohjelma
Tekijä:	ROOPE KÄMÄRÄINEN
Tutkielman nimi:	Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet – Case Tampereen Kansi ja Areena
Pro gradu-tutkielma:	65 sivua
Aika:	Huhtikuu 2017
Avainsanat:	yksityinen ja julkinen sektori, Public-Private Partnership, Tampereen Kansi ja Areena, Private Finance Initiative

Tutkimukseni tutkimuskohteena ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet. Kuntajohtaminen on ollut uudistamisen kohteena jo vuosikymmeniä, joka johtuu pääasiassa markkinaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Kansalaisten vaatimukset tehokkaampaan verovarojen käyttöön sekä laadukkaampiin palveluihin ovat ajaneet julkisen sektorin uusien haasteiden eteen. Tähän yhtenä vastauksena on ollut julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö.

Public-Private Partnership eli yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö on yksi uuden julkisjohtamisen eli New Public Managementin muodoista. Public-Private Partnership -mallilla pyritään vastaamaan kansalaisten kasvaneisiin vaatimuksiin. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde niiden kompleksisuuden, haasteellisen toteutuksen sekä intressien yhteensovittamisen vuoksi.

Tutkimukseni case-tapauksena on Tampereen Kansi ja Areena -hanke. Hanke on saanut alkunsa jo vuonna 2008, mutta viimeisen sysäyksen hanke otti eteenpäin vuonna 2015. Tästä lähtökohdasta hanketta viedään nyt eteenpäin. Tampereen Kaupunki toimii hankkeen mahdollistajana ja SRV-yhtiöt hankkeen toteuttajana. Tutkimuksessani käyn läpi tämän hankkeen prosessien etenemisen ja miten nykyiseen toteutusmalliin on päädytty.

Tutkimuksessa suoritettiin haastattelu Tampereen Kansi ja Areena-hankkeen Hankekehityspäällikkö Juha Kaivosen kanssa. Haastattelu suoritettiin lomakekyselyllä, joka sisälsi avoimia kysymyksiä hankkeeseen liittyen.

1. Johdanto	4
1.1 Aihealueen esittely	4
1.2 Kirjallisuuskatsaus ja aikaisempi tutkimus	6
1.3 Tutkimusasetelma, tavoitteet ja menetelmät	7
1.4 Tutkimuksen rakenne	9
2. Julkinen ja yksityinen sektori sekä sen yhteistyö	11
2.1 Julkinen sektori	11
2.2 Julkisen sektorin rahoitus	12
2.3 Yksityinen sektori	13
2.4 Verkostoituminen ja kumppanuus	14
3. Public-Private Partnership	18
3.1 Mitä Public-Private Partnership tarkoittaa	18
3.2 Public-Private Partnership ja sektoreiden yhteistyö	20
3.3 Public-Private Partnership ja yhteistyön vaiheet	22
3.4 Public-Private Partnership ja sen ongelmat	25
3.5 Yksityisrahoitusmalli eli PFI	27
3.6 Public-Private Partnership hankkeiden riskienhallinta	28
4. Tampereen Kansi ja Areena hanke	31
4.1 Kansi ja Areena	31
4.2 Hankkeen taloudelliset vaikutukset	33
4.3 Prosessin vaiheet	34
4.4 Hankkeen hyödyt	41
5. Tutkimuksen tulokset	43
5.1 Toteutusmallin valinta	43
5.2 Rahoitusmallin valinta	47
5.3 Toteutuneet riskit	49
5.4 Hankkeen toteutuminen	50
6. Yhteenveto	53
Lähdeluettelo	57
Liitteet	61

1. Johdanto

1.1 Aihealueen esittely

Tutkimukseni kohteena on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö suurissa hankkeissa. Otan tutkimukseeni case-tapauksen Tampereen kansli- ja keskusareenahankkeesta.

Julkisen sektorin tehtävien ja organisaatioiden kasvu on asettanut koko sektorin uusien haasteiden eteen. Perinteisesti julkinen sektori on rahoittanut ja investoinut hankkeensa itse, mutta nykyään se ei aina ole enää mahdollista. Julkisen sektorin toimintaa onkin kritisoitu tehottomuudestaan ja julkisten varojen tuhlaamisesta. Tähän on pyritty löytämään uusia vastauksia ja yhtenä näistä on ollut julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde niiden monimuotoisuuden ja verrattain haasteellisen toteutuksen sekä intressien yhteensovittamisen vuoksi. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet ovat modernia nykypäivää ja uskoisin, että niiden toteuttaminen tulevaisuudessa tulee vain lisääntymään. Monet hankkeet ovat niin suuria, ettei kumpikaan sektori voisi niistä yksin nykypäivänä suoriutua.

Kuntajohtaminen on ollut uudistamisen kohteena jo 1980-luvulta lähtien New public managementin eli uuden julkisjohtamisen kautta. Public-Private Partnership eli julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on yksi NPM:n alamuodoista ja se on kehittynyt suuresti viime vuosikymmenien aikana. Tähän suurimpia syitä ovat esimerkiksi kasvaneet odotukset julkisia palveluita kohtaan ja kansalaisten vaatimukset tehokkaampaan verovarojen käyttöön. Käsittelenkin tutkimuksessani sektoreiden välistä yhteistyötä juuri Public-Private Partnership -mallin avulla, koska uskon sen tarjoavan parhaan lähestymistavan tämän kokoluokan hankkeiden toteuttamiseen.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle eli Public-private Partnership -mallille voidaan pitää tyypillisenä vuorovaikutuksellista yhteistyötä sekä riskien ja tuottojen jakamista. Yhteistyömallin avulla pyritään saavuttamaan yksityisen sektorin näkökulmasta parasta vastinetta rahalle eli value for money. Public-Private Partnershipin yksi alamuoto on yksityisrahoitusmalli eli Private Finance Initiative PFI. PFI-malli on lähtenyt Isosta-Britanniasta, jossa se luotiin lähinnä sektoreiden välisien suurien infrastruktuurihankkeiden rahoituskeinoksi.

Käsittelen tutkimuksessani case-tapauksena Tampereen Kansi ja Areena-hanketta. Tampereen Kansi ja Areena-hanke on hybridi-hanke, eli siihen yhdistetään Kannen ja Areenan lisäksi, toimisto- ja liiketiloja, hotelli sekä asumis- ja ulkoilmatilat. Tampereen Kansi ja Areena-hanke on kaupungille merkittävä niin taloudellisesti kuin myös imagollisesti. Tampereen Kannelle on suunniteltu maailmanluokan urheilu- ja tapahtumakeskus. Kaupunginosat yhdistävästä Kannesta on tarkoitus luoda vuorokauden ympäri elävä ja innostava ympäristö, johon sijoittuu myös liike- ja toimistotiloja sekä asuntoja ja hotelli. (Tampereen kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena 2016)

Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen suunnitteluprosessissa on kulunut jo lähes vuosikymmen. Kansi- ja Areena-hanke laitettiin alulle vuonna 2008, kun silloinen pormestari kokosi työryhmän suunnittelemaan monitoimiareenaa Tampereelle. Tampereen kaupungin on ollut tarkoitus toimia hankkeessa mahdollistajana ja toteuttajaksi on haettu yksityistä toimijaa. Hankkeen rahoitus on suurimmalta osin yksityistä.

Tampereen Kansi ja Areena -hanke on kokenut monia muutoksia matkan varrella ja suunnitelmat sekä toteuttajatkin ovat vaihtuneet. Alun perin toteutussuunnitelma sovittiin NCC:n kanssa, mutta NCC vetäytyi hankkeesta 2015. Sen jälkeen hankkeelle alettiin etsiä uusia toteuttajia. Kesällä 2015 hanke sai nykyisen muotonsa, kun sitä päätettiin lähteä viemään eteenpäin konsortiomallilla. Tampereen kaupunki etsi toteuttajia tarjouskilpailun perusteella ja kesällä 2016 toteutussuunnitelma saatiin vihdoin sovittua SRV:n kanssa.

Tampereen Kansi ja Areena-hanke on kohdannut monia haasteita ja riskejä ja monet niistä ovatkin toteutuneet. Sitä on koitettu vastustaa ja laillisuutta kyseenalaistettu, jonka takia hyväksyntä on

jouduttu hakemaan oikeusteitse (Tampereen kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena 2016). Hankkeen rakentaminen on tällä hetkellä tarkoituksena aloittaa vuonna 2017.

1.2 Kirjallisuuskatsaus ja aikaisempi tutkimus

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on löytynyt palveluntuotannosta lähes yhtä pitkään kuin julkisia palveluita on tuotettu. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä onkin tutkittu jonkin verran ja koska se on ilmiönä suhteellisen uusi, siitä löytyy tuorettakin kirjallisuutta reilusti. Tärkeimpinä oman tutkimukseni kannalta ovat esimerkiksi Ghobadian, A., Galler, D., O'Regan, N. & Viney, H. 2004. *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*, josta saan käyttööni kattavan teoriapohjan Public-Private Partnershipiin. Toinen tutkimukseni kannalta relevantti teos on Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P.J., Hardcastle, C. 2005. *International Journal of Project Management: The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK*, jonka avulla pääsen tarkastelemaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeiden ongelmia laajemmin.

Suomeksikin tutkimustietoa on löydettävissä hieman, joskaan ei yhtä tuoretta kuin kansainvälisesti. Tärkeimpänä suomalaisena teoksena tutkimuksessani toimii Marko Ruokankaan kirja ”Public-Private Partnership”, jossa käydään läpi tarkasti yhteistyöhankkeiden prosessin eri vaiheet. Käytän tätä pohjana oman tutkimukseni teoriaan ja pyrin tuomaan vastaukseni esille Ruokankaan projektin vaihteitten avulla. Myös esimerkiksi Tampereen Yliopistossa on tehty pro gradu-tutkielmia, kuten Marjo Rahusen ”Yksityisrahoitusmalli kunnan vaihtoehtoisena palvelutuotannon investointien toteutus- ja rahoitusmuotona” ja Mikko Vehkaperän (2003) ”Public-private partnership ja festivaalit alueellisen kehittämisen välineenä”, joissa käsitellään esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötapoja sekä rahoitusmuotoja. Lähestulkoon kaikki muut julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön liittyvät tutkimukset ovat kulttuuri-, terveys- ja sosiaali-aloilta. Esimerkiksi Anttila Noora (2010): *Kumppanuus kunnallisissa kulttuuripalveluissa – monipuolisten kulttuuripalvelujen kehittämisen mahdollisuus?* ja Tynkkynen Liina-Kaisa (2009): *Mahdollisuuksien ikkunaa etsimässä – Yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden esteet ja edellytykset suomalaisessa silmäterveydenhuollossa*. Näissä tutkimuksissa ei myöskään keskitytä niinkään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön prosessin vaiheisiin vaan lähinnä mahdollisuuksiin, edellytyksiin, ongelmiin tai lopputuloksiin. Tältä pohjalta uskon, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön prosessin vaiheita ja yhteistyön etenemistä seuraavalle tutkimukselle löytyy myös kysyntää ja tarvetta.

Tampereen Kansi ja Areena hankkeestakin löytyy aiempi tutkimus Alisa Myllynpään (2015) ”Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet: case Tampereen kansi- ja keskusareenahanke”. Tutkimusta ei kuitenkaan voitu saada valmiiksi hankkeen pitkittymisen johdosta, joten tutkimuksessani pääsen tarkastelemaan hankkeen lopputuloksia ja kuinka niihin on päädytty aivan eri tavalla. Tutkimuksessa keskityttiin lähinnä hankkeen riskeihin ja niiden toteutumiseen, joten näkökulma on ollut erilainen kuin itselläni.

Tampereen kaupunki on tilannut Tampereen Kansi ja Areena -hankkeesta taloudellisen vaikutusanalyysin Deloitte toimesta. Kansi- ja areenahankkeen yhteiskuntataloudellinen vaikutusanalyysi nimellä kulkeva loppuraportti on tuotettu vuonna 2015 ja sitä käytetään tutkimukseni pohjana taloudellisten vaikutusten arviointiin. Samainen loppuraportti on viimeisin hankkeen taloudellisista vaikutuksista tehty tutkimus, jota myös hankkeessa itsessään käytetään pohjana.

1.3 Tutkimusasetelma, tavoitteet ja menetelmät

Tutkimukseni kohteena on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö suurissa hankkeissa. Otan tutkimukseeni case-tapauksen Tampereen Kansi- ja Keskusareena hankkeesta. Tutkimuksessani tutustutaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoihin, rahoitusmalleihin sekä selvitetään mitä etuja ja riskejä yhteistyöhön liittyy ja miten ne ovat Tampereen Kansi ja Areena-hankkeessa toteutuneet. Tutkimukseni tulee olemaan kvalitatiivinen tutkimus, jonka avulla pyrin löytämään tosiasioita hankkeen prosessin kulkuun liittyen ja eritoten, miten niissä pystyttäisiin jatkossa onnistumaan tehokkaammin.

Lähtökohtana kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa on todellisen elämän kuvaaminen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 160). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi ym. 2009, 161). Tapahtumat muovaavat toinen toisiaan ja niiden väliltä onkin mahdollista löytää keskinäisiä suhteita keskenään. Yleisesti todetaan, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa on pyrkimyksenä pikemminkin löytää tai paljastaa

tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia (totuus)väittämiä (Hirsjärvi ym. 2009, 161). Tutkimusstrategiana tutkimuksessa toimi tapaustutkimus eli Case-tutkimus. Robson kuvailee tapaustutkimusta seuraavasti: yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia (Robson 1995, 40) Tapaustutkimuksen eli Case-tutkimuksen yleisimpiä piirteitä ovat esimerkiksi seuraavat: valitaan yksittäinen tapaus, yksittäistä tapausta tutkitaan yhteydessä ympäristöönsä, käytetään useita metodeita ja pyritään tavoittelemaan ilmiöiden kuvailua mahdollisimman tarkasti.

Tutkimuksen tarkoituksena on toimia kartoittavana tutkimuksena. Kartoittavan tutkimuksen yleisimpiä piirteitä on katsoa mitä tapahtuu, löytää uusia ilmiöitä, etsiä uusia näkökulmia, selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä ja kehittää hypoteeseja. Tutkimuksen tarkoituksena on löytää uusia ilmiöitä liittyen julkisen- ja yksityisen sektorin yhteistyöhön suurten hankkeiden yhteydessä.

Tavoitteenani on selvittää, miten Tampereen Kansi ja Areena hanke on saanut alkunsa, mistä lähtökohdista hanketta tällä hetkellä toteutetaan ja miten suunnitteluprosessi on edennyt ja miten on päädytty nykyiseen ratkaisuun. Tutkimuksessa pyritään keskittymään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeiden prosessin etenemiseen Public-Private Partnership -mallin avulla.

Pyrin lähestymään tutkimusongelmaani julkisen sektorin näkökulmasta eli omassa Case-tapauksessani Tampereen kaupungin näkökulmasta. Tämä siitä syystä, että tutustuttuani Tampereen Kansi ja Areena hankkeeseen sain selville, että yksityisen sektorin osallistujat eivät ole kovin halukkaita kommentoimaan vielä keskeneräistä hanketta kovinkaan paljon. Lähestyin hankkeen osalta myös Tampereen kaupungin puolelta hankkeeseen osallistuvia henkilöitä ja he olivat paljon kiinnostuneempia kommentoimaan hanketta ja näin saan tutkimukseeni paremmin empiriaa myös haastattelujen avulla. Tutkimuksessani pyrin vastaamaan kysymyksiin:

1. Millä perusteilla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhanke on saanut alkunsa ja miksi?
2. Miten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä toteuttaman hankkeen prosessin kulku etenee sektoreiden välillä?

3. Miten sektoreiden välisessä yhteistyössä ollaan onnistuttu prosessin eri vaiheissa ja miten sitä voitaisiin tulevaisuudessa kehittää?

Tutkimukseni piti alun perin käsitellä, kuinka julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeissa rahoitus järjestetään ja kuinka rahoitusjärjestelmät toimivat tämän kokoluokan hankkeissa. Lähtökohtanani oli tarkastella rahoitusmallin valintaa ja yhteistyömuotoa sekä kaupungin että yksityisen sektorin näkökulmasta. Jouduin kuitenkin hieman muuttamaan tutkimukseni näkökulmaa, sillä Areena konsortion sijoitusneuvottelut ovat yksityisten toimijoiden osalta edelleen kesken, eikä näihin ole mahdollista saada vastauksia. Myöskin hankkeen luonteesta johtuen lähestulkoon kaikki rahoitussopimukset ainakin toistaiseksi vielä salaisia. Joten projektin rahoitusosuuden tarkastelu jää näin tutkimuksessani pienemmälle huomiolle.

Tutkimukseni tulee olemaan sekä teoreettinen että empiirinen. Empiriaa tuon tutkimukseeni suorittamalla haastattelun Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen Hankekehityspäällikkö Juha Kaivosen kanssa. Haastattelun avulla pyrin tuomaan esille Kansi ja Areena -hankkeeseen vaikuttaneita tekijöitä liittyen yhteistyöhankkeen prosessin kulkuun ja valintoihin.

Empiriaa saan tutkimukseeni myös Tampereen kaupungin kaupunginhallituksen, -valtuuston ja lautakuntien pöytäkirjoista, joista löytyy varsin kattavasti tietoa, miten hanke on edennyt. Joten näihin tutustumalla saan kattavan kuvan prosessin etenemisestä. Tampereen kaupunki on myös antanut tiedotteita hankkeen etenemisestä hyvin, joten näistäkin saadaan tietoa hankkeen prosessin etenemisestä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni alkaa johdannolla, jossa esitellään ensimmäisenä tutkimusaihe. Tästä edetään tutkimusmenetelmiin ja -tavoitteisiin ja aikaisempaan kirjallisuuteen. Tutkimuksessani toisessa kappaleessa käydään läpi tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet. Tämän jälkeen kolmannessa kappaleessa edetään teorian esittelemiseen, jossa pureudutaan Public-Private Partnership -malliin ja sen vaiheisiin. Tutkimukseni keskittyy pääasiassa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja

hankkeiden prosessin eri vaiheisiin, joten tämä on esitelty mahdollisimman tarkasti. Kolmannessa kappaleessa esitellään myös hankkeen kannalta merkittävä Private Finance Initiative eli yksityisrahoitusmalli sekä Public-Private partnership hankkeiden riskienhallinnan prosessi.

Neljäntenä kappaleena on tutkimukseni Case-kohde eli Tampereen Kansi- ja Areena hanke. Tässä pyritään tuomaan esille hankkeen taustat, riskit ja hyödyt sekä mistä lähtökohdista hanketta nyt toteutetaan. Kappaleessa esitellään Deloitteen tekemän loppuraportin perusteella hankkeen aluetaloudellisia vaikutuksia sekä käydään tarkasti läpi, miten Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen prosessi on edennyt vuosien varrella.

Viidennessä kappaleessa paneudutaan tutkimuksen tuloksiin. Tuloksissani pyrin tuomaan esille niitä lähtökohtia, joista hanketta on lähdetty suunnittelemaan ja mihin ratkaisuihin ollaan loppujen lopuksi päädytty ja mistä syistä. Kuudennessa kappaleessa tehdään lyhyt yhteenveto tutkimuksesta, sen tuloksista ja miltä hankkeen onnistuminen näyttää tällä hetkellä.

2. Julkinen ja yksityinen sektori sekä sen yhteistyö

2.1 Julkinen sektori

Julkisen sektorin määritelmällä tarkoitetaan tavallisesti kansantalouden osaa, joka on kuntien ja valtion omistuksessa. Se sisältää sosiaaliturvarahastot, kuntayhtymät, liikelaitokset ja valtionyhtiöt. Julkisen sektorin määrittely ei kuitenkaan aina ole itsestäänselvyys. Julkiseen sektoriin kuuluvat toiminnot voivat vaihdella eri määritelmien välillä jonkin verran. Esimerkkinä voidaan pitää julkisen hallinnon liiketoimia ja erityisesti julkisen hallinnon omistamia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Pääasiallisesti määritelmissä ne sisällytetään julkiseen sektoriin kuuluvaksi, kun taas joissakin määritelmissä ne voidaan rajata kokonaan julkisen sektorin ulkopuolelle. Muun muassa tilastokeskuksen vertailuissa käytetään suppeampaa käsitettä eli julkisyhteisöjä. Siihen ei kuulu valtion ja kuntien omistamat yhtiöt, lukuun ottamatta muutamaa poikkeusta.

Julkisen sektorin toiminta rahoitetaan suurimmalta osin verovaroilla ja poliittinen päätöksenteko ohjailee julkisen sektorin toimintaa. Lähtökohtaisesti julkinen sektori ei tavoittele rahallista voittoa, vaan sen tehtävänä on enemmänkin tuottaa yleistä hyötyä yhteiskunnalle. Tämä onkin suurin erottava tekijä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Tämän perusteella niin kutsuttu kolmas sektori eli yhdistykset ja kansalaistoiminta sisällytettäisiin myös julkiseen sektoriin. Niiden tavoitteena yleisesti on lisätä kansalaisten hyvinvointia (Vehkaperä 2003, 29).

Musgraven esittämän vakiintuneen luokittelun mukaan julkisen sektorin tehtävät voidaan jakaa kolmeen eri pääluokkaan. Näitä ovat stabilisaatiotehtävä eli talouden vakaasta kehityksestä huolehtiminen. Allokatio- eli voimavarojen kohdentamistehtävä, jolla tarkoitetaan investointi-, tuotanto- ja kulutuspäätösten tekoa. Sekä distribuutiotekävä, joka tarkoittaa sopivasta tulonjaosta huolehtimista.

Suomessa julkinen sektori on suhteellisen iso verrattuna muihin maihin. Sitä voidaan mitata esimerkiksi vertaamalla julkisyhteisöjen kokonaismenoja suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Suomessa luku oli vuonna 2015 57,7 prosenttia, mikä on korkea luku jopa EU-maihin verrattuna. Vuonna 2008 suhdeluku oli 48,3. Suhdeluvun kasvu selittyy enimmäkseen pienentyneellä bruttokansantuotteella. Myös 1990-luvun laman aikana voitiin huomata samankaltainen trendi. (Veronmaksajat – julkisten menojen kehitys)

Vertailua julkisyhteisöjen menojen ja bruttokansantuotteen kesken on kuitenkin kritisoitu, sillä yhteiskunta on organisoitu eri tavalla eri maissa. Suhdeluku ei myöskään paljasta, onko julkinen sektori kestäväällä pohjalla vai ei. (Yle - Kuinka suuri Suomen julkinen sektori oikeastaan on?)

Muita vaihtoehtoja julkisen sektorin koon vertailuun on esimerkiksi julkisyhteisöjen tuottama arvonlisäys suhteessa koko talouden arvonlisäykseen. Tällä mittarilla mitattuna Suomen julkinen sektori on yksi Euroopan suurimmista. Vuonna 2012 vain Tanska ja Ruotsi olivat suurempia. Tämä mittari on myös paremmin vertailukelpoinen eri maiden välillä. Kolmas käytetty mittari on yksinkertaisuudessaan vertailla julkisen sektorin työntekijöiden määrää suhteessa kaikkiin työllisiin. Tämänkin vertailun perusteella Suomen julkinen talous on suurimmasta päästä EU-maissa. Tanska ja Ruotsi ovat kuitenkin taas Suomen edellä ja työllistävät enemmän ihmisiä. (Yle - Kuinka suuri Suomen julkinen sektori oikeastaan on?)

2.2 Julkisen sektorin rahoitus

Nykyinen taloustilanne on ajanut kunnat aivan uudenlaisen tilanteen eteen. Kuntien talous ei näillä näkymin enää kasva, vaan palvelujen tuotannossa on pakko omaksua uusia ajatustapoja. Kunnallisten palvelujen sisältö, laatu, vaikuttavuus, taloudellisuus ja tehokkuus ovat uusia avainsanoja (Kukkasmäki 2004, 73). Tähän vastauksia on tuonut nimenomaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö.

Kunnilta odotetaan edelleen samojen lakisääteisten tehtävien hoitamista kuin aina ennenkin. Kuntien tehtävät ovat lisääntyneet jatkuvasti valtion purkaessa hallinnollista rakennettaan. Tästä syystä kuntien pitää kehittää yhteistyötä julkisen sektorin kanssa tulevaisuudessa ja etsiä uusia tulonlähteitä

toiminnalleen (Kukkasmäki 2004, 77). Nykyinen kuntalaki antaa kuitenkin kunnille suuret mahdollisuudet päättää vapaaehtoisista palveluistaan ja omasta organisaatiostaan.

Kuntatalouden suurimpana ongelmana voidaan nähdä varojen vähäisyys. Tästä syystä kunnat ovat pakotettuja tähtäämään maksimaaliseen tehokkuuteen sekä hyvinvointiin. Kaikki toiminta pyrkii tuottamaan parasta mahdollista vastiketta verorahoille eli siis “value for money”. (Meklin 2007, 77)

Kuntien rahoitusta voidaan jaotella eri menetelmillä. Yksinkertaisesti ajateltuna se koostuu pääoman ja rahan hankkimisesta. Mutta tarkemmin ottaen siihen voidaan liittää kaikki kunnan talousprosessit rahaprosessien osalta. Kunnan rahoituksesta ja taloudesta päätetään kunnan valtuustossa. Valtuusto hyväksyy vuosittain talousarvion ja taloussuunnitelman vähintään seuraavalle kolmelle vuodelle (Kuntalaki 410/2015). Kuntatalouden tavoitteena on kestävä kehitys sekä tasapainoinen talous. Kunta käyttää investointiensa rahoittamisessa perinteisesti budjettirahoitusta. Talousarviosta tulee selvittää tavoitteiden edellyttämät määrärahat, tuloarviot ja miten rahoitustarve saadaan katettua. Tässä mallissa kunta joutuu sitomaan isoja pääomia hankkeisiin jo investointivaiheessa, jolloin kunnan taloudelta tarvitsee löytyä suuria kertaluontoisia määrävaroja ja mahdollisuus sitouttaa ne yhteen hankkeeseen.

Kunta saa tulonsa pääasiallisesti verotuloista ja valtionosuuksista sekä toimintansa tuotoista ja velanotosta. Velanottoa ei tosin voida laskea varsinaiseksi kunnan tulorahoitukseksi, mutta siihen joudutaan useimmiten turvautumaan suurien investointien kohdalla. Mikäli kunnalla vain on mahdollisuus, niin tulorahoituksella pyritään kartuttamaan erilaisia rahastoja, joita voidaan purkaa tulevaisuuden investointeja varten. (Meklin 2007, 79)

2.3 Yksityinen sektori

Yksityinen sektori tarkoittaa normaalisti yksityiseen omistukseen ja yritystoimintaan perustuvaa osaa yhteiskunnasta. Toisin kuin julkista sektoria, yksityistä sektoria ohjaavat taloudelliset näkökulmat ja taloudellinen kannattavuus.

Yksityisellä sektorilla voiton maksimointi on keskipisteessä ja kaiken toiminnan tulisi tukea tätä lähtökohtaa. Yritykset toimivat avoimilla markkinoilla ja niiden rahoitus on yritysten omalla vastuulla. Yksityiselle sektorille ei pääsääntöisesti aseteta poliittisia tavoitteita, vaan ne saavat itse määrätä omasta toiminnastaan. Julkisen sektorin ja yksityisen sektorin rajapinta ei kuitenkaan aina ole täysin yksinkertainen. Esimerkkinä voidaan käyttää julkisia osakeyhtiöitä, jotka voidaan sisällyttää kummalle sektorille tahansa. Ne tavoittelevat voittoa, mutta ovat kuitenkin julkisessa omistuksessa ja niille on asetettu myös julkisyhteisöllisiä tavoitteita.

Yhdistysten toimintaympäristö on pitkälti sama kuin yksityisellä sektorilla, vaikkakin tavanomaisesti ne eivät kuitenkaan tavoittele voittoa vaan niillä on jokin aatteellinen tarkoitus. Ne ovat kuitenkin yleisesti poliittisesti riippumattomia ja saavat itse päättää omasta toiminnastaan.

2.4 Verkostoituminen ja kumppanuus

Yrityselämässä on keskitytty verkostoitumiseen jo muutamia vuosikymmeniä. Juurensa tämä johtaa 1970-luvulle, jolloin lähdettiin kehittämään uusia tuotantomalleja. Tähän oli lähinnä kaksi syytä. Maailmantalouden jatkuva kasvu osoitti hiipumisen merkkejä ja työprosessien kriisit ohjasivat etsimään uudenlaisia organisoitumismalleja. (Ruuskanen 2003, 24)

Liiketoiminta ja kilpailu ovat globalisoituneet viestintäteknologian kehityksen seurauksena. Tämä on vaikuttanut suuresti toimialojen rakenteeseen sekä kilpailuun. Markkinoilla on alettu keskittymään entistä enemmän omaan ydinosaamiseen ja tämä on johtanut laajasti yritysyhteistyön kasvuun. Verkostoituminen onkin vastannut muuttuneen liiketoimintaympäristön haasteisiin (Möller ym. 2004, 17). Verkostoitumiseen on kehitetty monia erilaisia malleja, mutta niitä ei tässä tutkielmassa käsitellä tarkasti. Yhteistä näille kaikille kuitenkin on, että niillä pyritään yhdistämään tuotannon nopea muunneltavuus ja erikoistumisen edut yritysten välillä.

Kumppanuuden käsitteellä tarkoitetaan taloudessa yleisesti yritysten välistä kahdenkeskistä liiketoimintasuhdetta. Kumppanuudelle löytyy kuitenkin todella paljon erilaisia merkityksiä ja yleisesti se liitetään pitkäaikaisuuteen, luottamukseen ja riskien sekä voittojen jakamiseen.

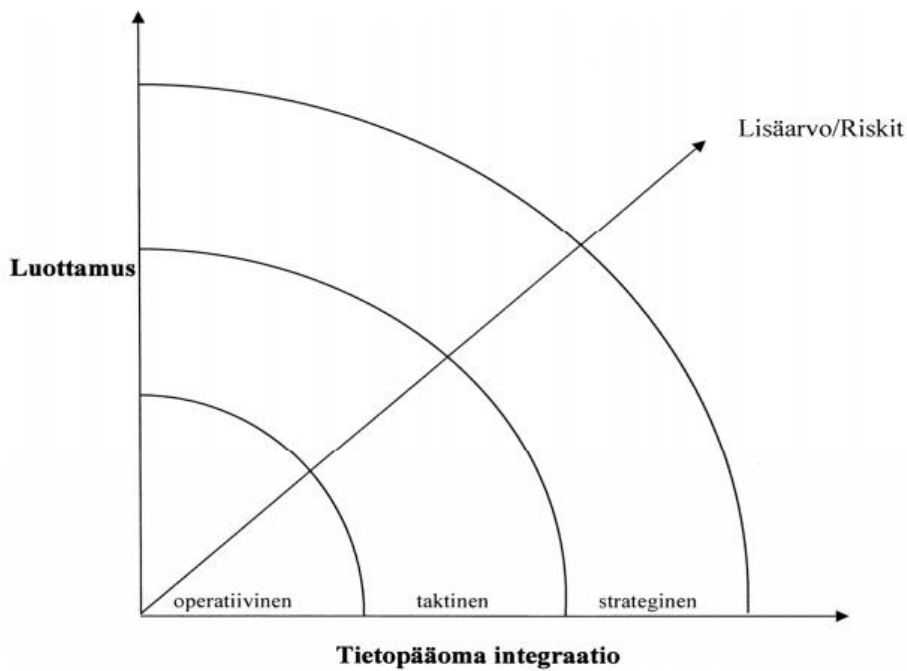
Kumppanuudelle on luotu erilaisia malleja ja niistä esittelen nyt kaksi. Samoja malleja voidaan soveltaa hyvin julkisen- ja yksityisen sektorin kumppanuuteenkin.

Vesalainen (Vesalainen 2002, 38) on luonut “kumppanuusasteen” suhteen määritelmän tarkastelemalla yritysten välisiä organisationaalisia suhteita ja liiketoiminnallisia sidoksia (Kuva 1.)



Kuva 1. Kumppanuuden analysoinnin teoreettinen viitekehys (Vesalainen 2002, 42)

Toinen esimerkki voidaan ottaa Ståhlen ja Laennon kirjasta (2000), jotka ovat määritelleet kumppanuuden kolmen peruselementin perusteella (kuva 2). Näistä ensimmäinen on tietopääoma, joka koostuu aineettomasta varallisuudesta, organisaation osaamisesta ja suorituskyvystä sekä organisaation uudistumiskyvystä, innovatiivisuudesta ja strategisesta kyvykkyydestä. Toinen on lisäarvon tuottaminen, eli aineettoman tai aineellisen lisäarvon tuottaminen. Kolmantena kohtana on luottamus, jonka katsotaan olevan aina kumppanuuden perusedellytys.



Kuva 2. Kumppanuuden lisäarvon ja riskien muodostuminen (Stähle ja Laento 2000, 80)

Tämän perusteella voidaan määritellä kolme erilaista kumppanuuden mallia. Ensimmäiseksi on operatiivinen kumppanuus. Sillä tarkoitetaan kumppanuutta, joka perustuu lähinnä osto- ja myynti tapahtumiin. Toinen on taktinen kumppanuus, jolloin pyritään oppimaan uutta toiselta ja yhdistelemään prosesseja sekä toimintakulttuureja. Kolmantena on strateginen kumppanuus. Tämä on kaikista suhteista korkein, jolloin molemminpuolinen luottamus tulee olla huipussaan ja kanssakäyminen on jatkuvaa. Tavoitteena on saavuttaa strategisia etuja itselle yhdistämällä tietoa kumppanin kanssa.

Kumppanuutta ja verkostoitumista on käsitelty monista eri näkökulmista. Kaikkia näitä yhdistämällä voidaan kuitenkin löytää tietynlaisia perusasioita, joista kumppanuus voidaan muodostaa. Näitä perusedellytyksiä on viisi. Ensimmäisenä on toimijoiden välinen luottamus. Luottamuksen peruselementtejä ovat yhteinen arvomaailma, rehellisyys, kompetenssit, johdonmukaisuus, lojaalisuus ja avoimuus (Laakso 2006, 21). Toinen on toimijoiden sosiaalinen pääoma, jonka korostaminen on lisääntynyt jatkuvasti. Kolmantena toimijoiden välinen vaihdanta, joka on liiketoimintasuhteen pääasiallinen tarkoitus. Neljäntenä toimijoiden väliset sidonnaisuudet ja viidentenä toimijoiden väliset prosessit, joiden avulla pyritään keskittymään omaan ydinosaamiseen.

ja ulkoistamaan tiettyjä toimintoja oman organisaation ulkopuolelle. Omassa tutkimuksessani tarkastelen kumppanuutta julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välisenä yhteistyönä.

3. Public-Private Partnership

3.1 Mitä Public-Private Partnership tarkoittaa

Public-Private Partnership eli PPP on vielä teoriana sekä ilmiönä suhteellisen tuore käsite, joten otan sen tarkempaan käsittelyyn tutkimuksessani. Public-Private Partnershipilla tarkoitetaan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin kumppanuutta. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on ollut kasvussa viimeiset 20 vuotta, johtuen pitkälti markkinaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Tämä johtaa juurensa 1980-luvun loppupuolelle, jolloin julkinen sektori teki pienimuotoista yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa, mutta tämä rajoittui lähinnä alihankintaan ja ostopalvelu toimintaan. 1990-luvun alkupuolella julkiselle sektorille alkoi kuitenkin syntymään kasvavia velvoitteita hoitaa entistä enemmän ja paremmin kansalaisten tarpeita, mutta varat näiden hoitamiseen eivät olleet riittäviä. Tästä syystä julkinen sektori joutui kehittämään uudenlaisia palveluntuotantomalleja ja tehostamaan toimintojaan vastaamaan valtiontalouden mukanaan tuomia uusia haasteita. Ratkaisuiksi saatiin toimintojen ulkoistaminen, yksityistäminen, tilaaja-tuottajamallit sekä liikelaitoksia tuotiin julkiselle sektorille. Yksityistämissuuntauksesta huolimatta palvelujen tuottaminen ja yhteiskunnan ylläpitäminen haluttiin kuitenkin pitää julkisella sektorilla. (Vehkaperä 2003, 31-32)

Tämä suuntaus on lisännyt julkisen sektorin riippuvuutta yksityisistä palveluntuottajista ja tätä on alettu kutsua termillä New public management. Suomen kielessä termi on saanut muodon uusi julkisjohtaminen. New public managementin mukana raja julkisen ja yksityisen sektorin välillä on hämärtynyt. Public-Private Partnership onkin uusin New Public Managementin sovellus, joka toimii tällä julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnalla. Sen ansiosta yhteistyön ja kumppanuuksien määrä on lisääntynyt viime vuosina merkittävästi. (Torvinen 2014, 21)

Public-Private Partnership -malleista löytyy tiettyjä määritelmiä, joiden on löydettävä, jotta voidaan puhua kumppanuudesta (Kuva 3). Sekä julkisella, että yksityisellä sektorilla on tietenkin molemmilla omat erilaiset tavoitteensa. Julkinen sektori pyrkii pääasiallisesti tuottamaan yhteisölle sosiaalisia ja kulttuurillisia etuja. Kun taas yksityisen sektorin tavoite on lähes aina saavuttaa taloudellista hyötyä.

Vaikka tavoitteet ovatkin ristiriidassa toistensa kanssa, ei tästä ole haittaa. Molemmat sektorit hyötyvät kumppanuudesta omalla tavallaan. Usein voi olla niin, että suurista linjoista ja päämääristä ollaan yhtä mieltä, mutta käytännön tavoitteet ja hyödyt ovat erilaisia. (Ruokangas 1997, 9-10) Tavoitteet voivat mennä myös ristiin niin, että julkisella sektorillakin voi olla myös taloudellisia tavoitteita ja toisinpäin yksityisellä sektorilla voi olla sosiaalisia tavoitteita.

Kumppanuus edellyttää myös, että molemmilta sektoreilta löytyy riittävän suuri panos yhteistyöhön. Kun molemmilta sektoreilla on yhteistyössä tarpeeksi suuret panokset ja riskit ne takaavat myös osapuolten paremman sitoutumisen ja näin ilmaistaan myös suurempaa halukkuutta yhteistyöhön. Jos toinen osapuoli ei ole panostanut yhteistyöhön riittävästi, niin kumppanuus tuskin tulee kestämaan. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi pienillä pääomilla sitoutunut taho voi jättäytyä helposti pois ensimmäisten ongelmien ilmaantuessa tai toinen osapuoli kyllästyy vain kannattelemaan mukana toista osapuolta. Panosten ei tarvitse aina olla rahaa vaan muutkin resurssit ovat tärkeitä, kuten tilat, osaaminen ja laitteet. (Vehkaperä 2003, 33)

Kolmas kumppanuuden perusedellytys on, että hanketta ei pystyttäisi toteuttamaan ollenkaan tai ainakin huomattavasti tehottomammin ilman sektoreiden välistä yhteistyötä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö tarjoaa laajempia ja monimuotoisempia mahdollisuuksia toteuttaa hankkeita. Yhteistyöllä pyritään saavuttamaan synergiaetuja, joiden avulla hankkeista saadaan tehokkaampia kuin kumpikaan sektori olisi voinut yksin saada. Kumppanuuden tulee myös ulottua strategiselle tasolle, eli siitä tarvitsee löytyä laillisia muotoja kuten sopimuksia tai yhteistyöorganisaatio. (Vehkaperä 2003, 33)

<p>Eri Tavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> -yksityisellä taloudelliset tavoitteet –julkisella sosiaalisia ja kulttuurillisia tavoitteita –julkisellakin voi olla taloudellisia tavoitteita ja yksityisellä sosiaalisia tavoitteita – eri tavoitteet eivät haittaa, tärkeintä, että molemmat hyötyvät 	<p>Panos</p> <ul style="list-style-type: none"> -molemmilla sektoreilla löytyy riskinsä -tarpeeksi isot panokset takaavat sitoutumisen -panosten ei tarvitse olla rahaa, myös osaaminen, tilat jne. -molempien osapuolien täytyy osallistua 	<p>Synergia</p> <ul style="list-style-type: none"> -hanke mahdotonta toteuttaa ilman kumppanuutta tai ei ainakaan yhtä tehokkaasti –täytyy olla synergian mahdollisuus ja sitä kohti tulee pyrkiä
<p>Muuta: kumppanuudessa on ulotuttava strategiselle tasolle ja siinä täytyy olla laillisia muotoja, kuten sopimuksia tai yhteistyöorganisaatio</p>		

Kuva 3. Public-Private partneshipin perusedellytykset (Vehkaperä 2003, 34)

3.2 Public-Private Partneship ja sektoreiden yhteistyö

Ruokangas toteaa, että ”Public-Private yhteistyö antaa eväitä niin kunnalliseen elinkeinopolitiikkaan kuin alueohjelmien toteuttamiseen. Sen avulla voidaan sitouttaa eri tahoja entistä tiiviimmin kehittämisen päämääriin” (Ruokangas 1997, 7-8). Niinikoski & Sibeliuksen lisäävät, että kaupunkien kehittäminen taloudellisen yhteispelin kautta voi synnyttää merkittäviä kumppanuuksia ja poliittisia yhteenliittymiä. (Niinikoski & Sibeliuksen 2003, 18).

Kunnat ovatkin muuttuneen tilanteen takia ajautuneet uudenlaisen tilanteen eteen. Tämän johdosta kunnat ovat joutuneet keksimään uusia ratkaisuja toimintojen hoitamisen suhteen. Public-Private Partnership ja sen sisällä oleva julkisen- ja yksityisen sektorin yhteistyö onkin noussut yhdeksi ratkaisuksi tilanteen suhteen.

Ajankohtaiseksi puheenaiheeksi Public-Private yhteistyöstä tekee myös tämänhetkinen työttömyys ja muuttunut taloudellinen tilanne ja, että tämän työttömyysongelman ratkaisemiseksi kuntien tarvitsee tulevaisuudessa järjestää entistä enemmän sektorirajat ylittävää yhteistyötä (Ruokangas 1997, 8).

Kunnat ovat siis lisänneet yhteistyötä aluetaloudellisessa toiminnassa yksityisen sektorin kanssa. Erilaisten hankkeiden läpivieminen yhteistyössä sektoreiden kesken on tullut entistä suositummaksi. Public-Private Partnership mahdollistaa hankkeiden käynnistämisen, mitä ei sektoreiden puolesta yksin voitaisi toteuttaa (Ruokangas 1997, 9). Pelisäännöistä sopiminen ennen yhteistyön aloittamista on yksi projektin/hankkeen tärkeimmistä kohdista. Tästä erittäin hyvänä esimerkkinä toimii taloudellinen puoli yhteistyön yhteydessä. Taloudellinen riskinotto synnyttää sitoutumista osapuolten välille ja näin saadaan takuu molempien osapuolten sataprosenttiseen sitoutumiseen käytännön toteuttamisen yhteydessä (Ruokangas 1997, 9). Seuraavaksi haluan nostaa esille Public-Private Partnershipin tuomat hyödyt eri osapuolten näkökulmasta. Myöhemmin tutkimuksessani selviää, että Case-tapaukseni kautta monet näistä eduista saavutetaan myös Tampereen Kansi ja Areena hankkeissa. Ruokangas esittää listauksen osapuolten kokemista eduista Public-Private partnershipissa. Olen koonnut listauksesta taulukon (taulukko 1), joka esiintyy alla. (Ruokangas 1997, 14-15)

Julkisen hallinnon näkökulmasta	Elinkeinoelämän näkökulmasta	Kaikkia osapuolia hyödyntäviä
Taloudellisen tilanteen parantaminen	Yritysten näkökulmasta tärkeiden hankkeiden nopeampi käynnistäminen	Henkilöstön kehittäminen uudentyyppisessä yhteistyössä
Työpaikkojen luominen	Taloudellinen voitto	Henkilöstön motivoiminen
Yrityselämän tuki julkisen sektorin kehittämispyrkimyksille	Yritystoiminnan kehittämiseen liittyvien riskien jakaminen ja pienentäminen	Tehokkuuden kehittäminen
Yhteistyössä toteutetut projektit ovat poliittisesti riippumattomampia kuin puhdas julkisen sektorin toiminta - näin voidaan toteuttaa hankkeita	Julkisen hallinnon toimintatapojen tunteminen ja tätä kautta parempien mahdollisuuksien saaminen markkinoilla	Lisäapu rahoitukseen

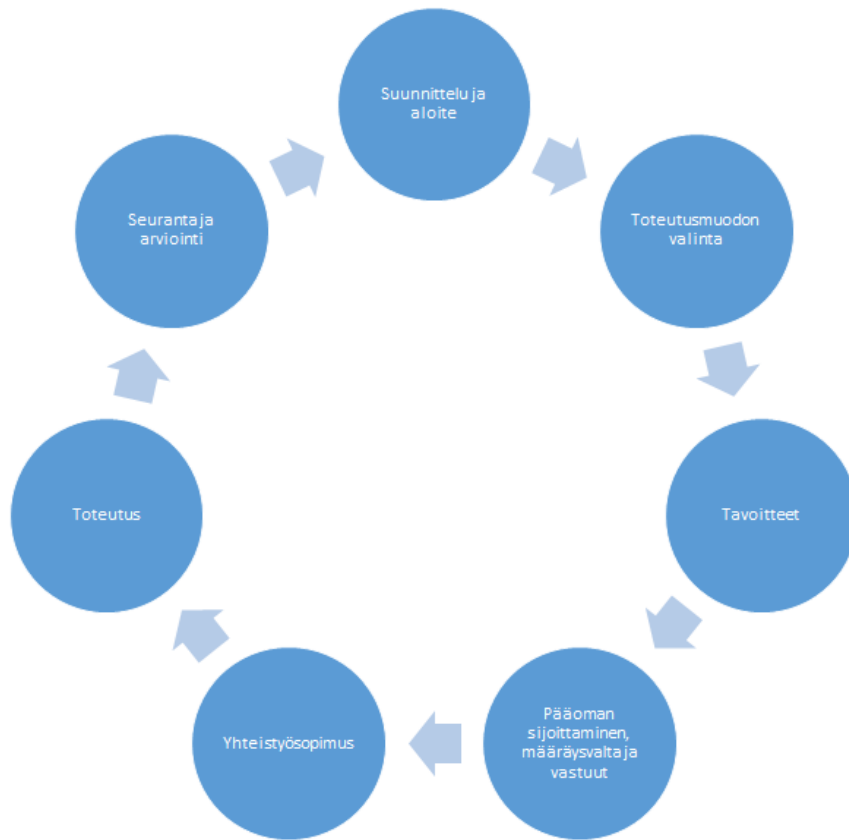
ammattimaisemmin sekä tehokkaammin		
Kollektiivisten ongelmien ratkaiseminen	Lisäresurssien saaminen	Know-how kehittäminen
Julkisen sektorin sosiaalisten tavoitteiden saavuttaminen mahdollistuu	Business goodwillin saaminen julkisen hallinnon myöhempiä hankinta tarpeita ajatellen	Toiminnan modernisointi, rationalisointi, joustavoittaminen
Kehittämistyön ja palveluiden tuottamiseen liittyvien riskien jakaminen	Julkisen hallinnon tuoma tehokkuus	Kilpailukyvyn parantaminen
Imagon paraneminen yrityselämän taholla	Uusien toimintatapojen tuoma tehokkuus	
Alueen ulkopuolisten yritysten houkuttelija		
Yksityisen sektorin markkinatuntemuksen hyödyntäminen		
Yleiseen edunvalvontaa paremmat mahdollisuudet		

Taulukko 1. Public-Private Partnershipin edut osapuolille (Ruokangas 1997, 14-15)

3.3 Public-Private Partnership ja yhteistyön vaiheet

Julkisen- ja yksityisen sektorin yhteistyö on lisääntynyt vuosi vuodelta. Kunnat ovat alkaneet tehdä yhä enemmän yhteistyötä paikallisten yritysten kanssa. Ruokangas tuo esille, että "Projektit on havaittu joustavaksi tavaksi hoitaa elinkeinopolitiikkaa, aikaansaada asennemuutoksia, edistää yhteistyötä ja kohdistaa toimintaa yritystoiminnan keskeisille osa-alueilla" (Ruokangas 1997, 13). Julkisen- ja yksityisen sektorin kannalta tämä mahdollistaa joustavan, yhteistyötä edistävän mahdollisuuden reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Julkisen- ja yksityisen sektorin yhteisprojektien yhteistyön onnistuminen vaatii kuitenkin julkiselta sektorilta riittävän vahvaa sitoutumista ja rahallista panostusta yhteistyön yhteydessä. (Ruokangas 1997, 14) Seuraavaksi

käsittelen sektoreiden roolia yhteistyössä järjestetyissä hankkeissa Public-Private Partnership -mallin avulla (kuva 4).



Kuva 4. Public-Private partneship projektin vaiheet Ruokangasta mukaillen (Ruokangas 1997, 65-70)

Yhteistyön aloittaminen on aina ainutkertainen prosessi toimijoiden välillä. Projektin aloite voi tapahtua niin kunnan asukkaista käsin, yksittäiseltä yrittäjältä kuin julkiselta sektorilta. Sektoreiden välisten yhteisten neuvotteluiden pohjalta syntyvä aloite on Public-Private-yhteistyöhankkeen organisoinnin kannalta helpointa (Ruokangas 1997, 65). Tämä mahdollistaa sen, että osapuolet ovat perillä realistisesti aloitteen tilanteesta.

Julkisen- ja yksityisen sektorin arviointikriteerit aloitteen osalta poikkeavat toisistaan. Julkisella sektorilla arviointi perustuu vaikutusten laajempiin merkityksiin kuin yksityisen sektorin toimijan arviointi (Ruokangas 1997, 66). Yksityisellä sektorilla arviointikriteerinä on puolestaan yleensä taloudellinen kannattavuus. Päämäärien kohdatessa sektoreiden välillä projektin aloittaminen on mahdollista.

Seuraavana vaiheena yhteistyössä on toteutusmuodon valinta. Mikäli osapuolten resurssit riittävät toteuttamaan hankkeen yksin, se olisi myös suositeltavaa toteuttaa ilman toista osapuolta. Ruokangas kuitenkin korostaa, että “Mikäli päätetään rakentaa yhteistyöhanke, tulee myös tiedostaa jokaisen yhteistyöhön lähtevän osapuolen tarpeet, mahdollisuudet ja resurssit” (Ruokangas 1997, 66). Ruokangas on kirjassaan listannut seitsemän kohdan listan, joiden mukaan hankkeita toteutetaan joko vuorovaikutuksessa, yhteistyössä tai yksin (Ruokangas 1997, 66-67)

1. Julkisen hallinnon toimiala (palvelu(tuote/hanke)
2. Public-Private-yhteistyö tai -vuorovaikutus
3. Yksityinen palvelu/tuote/hanke
4. Julkisen hallinnon ja vapaaehtoisjärjestöjen/kansalaisten vuorovaikutus tai yhteistyö
5. Vapaaehtoisjärjestöjen/kansalaisten toiminta
6. Elinkeinoelämän ja vapaaehtoisjärjestöjen/kansalaisten vuorovaikutus tai yhteistyö
7. Kolmen ulottuvuuden yhdistäminen: yksityinen, julkinen ja kansalaiset

Seuraavana projektin vaiheena on asettaa hankkeen tavoitteet. Ruokangas sanoo, että jos Public-Private-yhteistyönä tulee tavoitteet määritellä yhteisen pöydän ääressä, johon osallistuvat myös projektiin liittyvät johtohenkilöt (Ruokangas 1997, 67). Tämä mahdollistaa sen, että hankkeen strategia, suunnitelmat ja tehtävät ovat niin kunnan kuin yksityisen yrityksenkin tiedossa. Lisäksi kokonaistavoitteiden kannalta molemmilla osapuolilla pitää myös olla yksilöidyt tavoitteet.

Neljäntenä kohtana yhteistyössä tulee pääoman sijoittaminen, riskit, määräysvalta ja vastuu. Näiden kohtien tarkoituksena on, että projektiin lähtemisen edut ja haitat on punnittu tarkasti läpi. Mikäli edut ovat suuremmat kuin haitat, on projektiin lähteminen kannattavaa. Määräysvalta ja vastuu jakautuvat pääoman sijoittamisen mukaan. Ruokangas korostaa, että yhteistyöhankeissa määräysvallan ja vastuiden tulisi olla molemmille osapuolille selvät. Lisäksi määräysvaltaa tulisi noudattaa siinä suhteessa, kuinka paljon pääomaa on sijoitettu hankkeeseen, ellei asiasta toisin määrätä. (Ruokangas 1997, 68).

Viidennessä kohdassa Public-Private-yhteistyöhankkeissa keskitytään yhteistyösopimukseen. Tämän tarkoituksena on määrittää projektin osapuolille sopimuksen keskeisin sisältö. Ruokangas sanookin, että “On huomioitava projektin rakenne, toteutus ja työnjako on kaikki riippuvaisia sopimusten luonteesta ja kaikki syntyvät rakenteet ovat neuvotteluiden tuloksia” (Ruokangas 1997, 68).

Toiseksi viimeisessä kohdassa projektissa keskitytään hankkeen toteuttamiseen. Yhteistyön tarkoituksena on, että osapuolet keskittyvät tässä kohdassa tekemään niitä asioita, joihin heillä on vahvuudet. Ruokangas toteaa myös, että määräysvallalla on tässä kohtaan erittäin painava sana. (Ruokangas 1997, 69). Haluamme tässä kohtaa nostaa esille myös hankkeen osituksen. Tämä tarkoittaa sitä, että hanke jaetaan edelleen osaprojekteihin. Kuten Ruokangas toteaa, että riittävä työvapaus on merkittävä tekijä hankkeen onnistumisen kannalta (Ruokangas 1997, 69).

Viimeisessä vaiheessa keskitytään hankkeen seurantaan ja arviointiin. Public-Private-yhteistyöhankkeet koostuvat monista muuttuvista palasista. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että vetovastuu annetaan sille organisaatiolle, kenellä on eniten tietoa asiasta. Ruokangas toteaa, että hankearvioinnin merkitystä ei voida sivuuttaa Public-Private-yhteistyön osalla, vaan arviointi on keskeinen osa toimintatavan kehittämisprosessia (Ruokangas 1997, 70). Arviointi voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: etukäteisarviointiin, toteutusvaiheessa tapahtuvaan arviointiin ja jälkikäteisarviointiin. Nämä kaikki edellä esitetyt vaiheet ovat avaintekijöitä onnistuneen projektin rakentumisessa.

3.4 Public-Private Partnership ja sen ongelmat

Public-Private Partnership -mallista on löydettävissä myös omat ongelmakohtansa. Public-Private Partnershipissa henkilökysymykset ovat kaikista suurimmassa keskiössä hankkeiden aikana. Hankkeissa voidaan kohdata ongelmia esimerkiksi toimintatavoissa, neuvottelukysymyksissä tai henkilöasioissa. Suurimpana ongelmana on usein projektin todellisen johtohahmon löytäminen ja ilman oikeanlaista projektinjohtajaa käytännön työ voi jäädä tehottomaksi, jolloin yhteistyön etuja ei saada parhaalla tavalla hyödynnettyä. (Ruokangas 1997, 73)

Hankkeet on myös mahdollista tehdä väärään aikaan tai väärässä järjestyksessä. Public-Private Partnership on pääasiassa ollut käytössä suurissa yrityksissä ja isommissa hankkeissa, jolloin sekä pienten että keskisuurten yritysten voi olla vaikeaa päästä hankkeisiin mukaan. Hankkeiden kokonaiskustannuksia voi olla vaikea määritellä niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla ja läheskään aina kompromissit sektoreiden välillä eivät ole taloudellisesti kannattavimpia ratkaisuja. (Tuusvuori 2004, 56)

Talouskysymykset ovat siis myös keskiössä Public-Private Partnership -mallilla tehdyissä yhteistyöprojekteissa. Edellä mainittujen asioiden johdosta onkin tärkeää, että kaikki tahot saadaan sitoutettua hankkeisiin taloudellisesti, jotta voidaan välttyä suuremmilta ongelmilta myöhemmässä vaiheessa. Tämä on tärkeää tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja koko hankkeen ajaksi.

Public-Private yhteistyötä vaikeuttaa myös tiedon puute. Public-Private Partnership on käsitteenä niin tuore, että läheskään kaikki hankkeisiin osallistuvat tahot eivät tunne sen erinäisiä menettelytapoja ja mahdollisuuksia. Tällöin valmisteluihin voi kulua runsaastikin aikaa. Yhteistyösopimukset voivat olla monimutkaisia ja vaativat etukäteistyötä. Sopimuksia voi olla myös vaikea jälkikäteen irtisanoa, mikäli hankkeessa ilmenee ongelmia.

Yhteistyöhankkeisiin liittyykin usein riskejä, kuten kaikkiin muihinkin hankkeisiin, mutta riskien hallinta sopimusosapuolten kesken on monesti hankalampaa kuin yksityisissä hankkeissa. Public-Private Partnershipissa voi olla vaikeampi löytää normaaleja sopimusmalleja, jolloin riskien ja vastuiden jakaminen sektoreiden kesken voi olla hankalampaa.

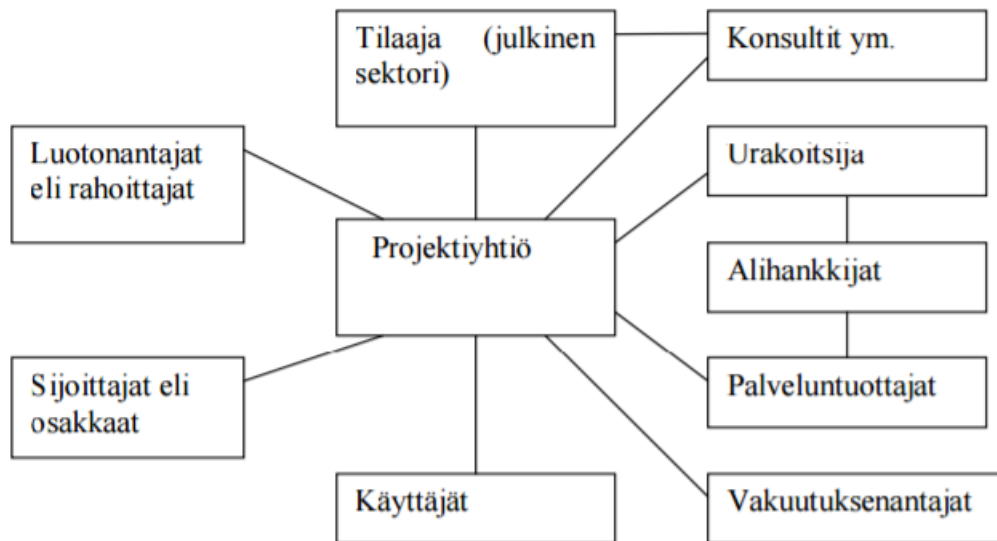
Viimeisenä kohtana voitaisiin mainita tiettyjä oikeudellisia seikkoja, jotka myös hankaloittavat Public – Private yhteistyötä. Lakien tulkinta ja sen soveltaminen voi olla vaikeaa tietyissä hankkeissa, sillä siitä löytyy vain vähän kokemusta Suomesta ja EU:sta. Verotus ja kirjanpidolliset asiat voivat olla vaikeita eri tahojen kesken. Pitkäaikaisissa hankkeissa julkisen sektorin henkilöstön työsopimusehtojen huomioiminen on tärkeää. (Tuusvuori 2004, 56)

3.5 Yksityisrahoitusmalli eli PFI

The Private Finance Initiative (PFI) on alun perin Iso-Britannian hallituksen poliittinen ohjelma, jolla pyrittiin lisäämään julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. PFI:tä pidetään synonyyminä yksityisrahoitusmallille ja se on julkisen ja yksityisen sektorin suurien investointien toteutus- ja rahoitusmalli (kuva 5). PFI on Public-Private Partnershipin yksi alamuoto, joka eroaa sillä, että siinä on mukana myös rahoitusosuus. Yksityisrahoitusmallin avulla voidaan toteuttaa uudenlaisia julkisen ja yksityisen sektorin välisiä hankkeita, joissa yksityinen sektori on suuremmassa vastuussa esimerkiksi rakentamisesta sekä palvelujen tuottamisesta. Yksityisrahoitusmallissa hankkeen toteuttajan vastuu on normaalia suurempi. Monesti myös kunnossapito sekä ylläpito on siirretty yksityisen sektorin vastuulle. Mallia voidaan pitää merkittävänä innovaationa julkisen palveluntuotannon kannalta, koska näin yksityinen sektori pystyy vastaamaan kuluttajien tarpeisiin aikaisempaa tehokkaammalla ja laadukkaammalla otteella. (Grahame 2001, 28-29; Rahunen 2008, 65)

Mallista on sekä suppeampia että laajempia muotoja olemassa, mutta yksinkertaistaen julkisen sektorin osuutena on yleisesti enemmän toimia hankkeen mahdollistajana ja julkisen sektorin roolina toteuttaa ja rahoittaa hanketta. Olennaista on, että mallin avulla julkisen sektorin riskiä saadaan siirrettyä yksityiselle sektorille ja yksityinen sektori saa mahdollisuuden päästä toteuttamaan hanketta, joka ilman julkisen sektorin apua olisi lähes mahdotonta. (Rahunen 2008, 65)

PFI-hankkeissa julkinen sektori tekee siis sopimuksen yksityisen puolen toimijan kanssa. Yleensä yksityisen sektorin toimijat koostuvat yritysten yhteenliittymästä, joilla on kokemusta tietyistä aloista. PFI-hankkeissa yksityinen sektori ylläpitää tiloja ja hoitaa palvelut, sekä varmistaa tilojen käytettävyyden. Tavanomaisia PFI-hankkeita ovat esimerkiksi tiet, vankilat, sairaalat ja koulut. (UK Scrutiny Unit, 2008, 1-2)



Kuva 5. Private Finance Initiative -mallin osapuolet (Rahunen 2008, 67)

PFI-hankkeiden kannattavuutta voidaan tarkastella myös rahoituksen näkökulmasta. Julkista sektoria pidetään rahoitusmarkkinoilla yksityistä sektoria riskittömämpänä lainanottajana, joten se saa yleisesti rahoitusta hieman halvemmalla. Toisaalta julkisella sektorilla vaaditaan veronmaksajien varoille tehokasta käyttöä ja viime kädessä riski hankkeen epäonnistumisesta saattaakin kaatua veronmaksajien niskaan. PFI-hankkeilla mahdollisesti saavutettavaa lisäarvoa voidaankin arvioida monella tapaa, kuten palveluiden laadun parantumisella tai riskien jakaantumisella julkisen ja yksityisen sektorin välillä. (UK Scrutiny Unit 2008, 5-6)

3.6 Public-Private Partnership hankkeiden riskienhallinta

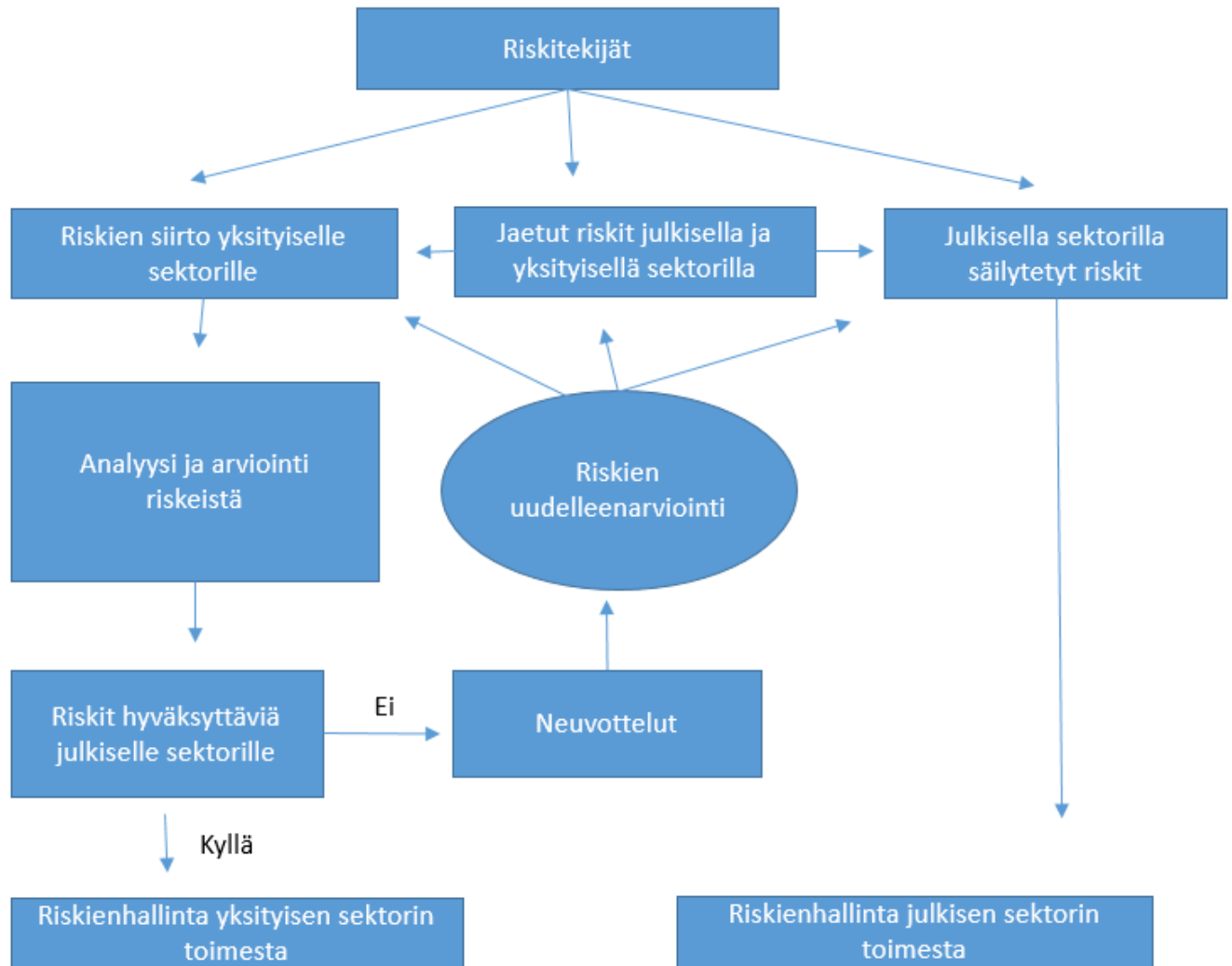
Riskienhallinta liitetään tiiviisti hyvään hallintotapaan ja strategiseen johtamiseen. Riskit vaikuttavatkin yleisesti kaikkeen päätöksentekoon. Riskit määrittävät millaisia päätöksiä tehdään ja mitä tavoitteita hankkeelle asetetaan. Riskienhallinnan tavoitteena on vähentää ja lievittää hanketta uhkaavia riskejä. Tärkeää tämän kaltaisissa hankkeissa on toimintaprosessien tunteminen, jotta voidaan ennakoida mahdollisia tulevia tapahtumia ja niiden mahdollisuuksia toteutua. Riskienhallinnassa keskitytään yleensä suurimmalta osin merkittäviin uhkatekijöihin ja niihin varautumiseen. Riskienhallintaa voidaankin pitää prosessina, jossa organisaation riskinottohaluun nähden tehdään suunnitelma, jota käydään lävitse erillisten vaiheitten kautta. (Mattila 2006, 29)

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeiden tärkeä perusta on riskienhallinta. Tämän kaltaisissa hankkeissa on mukana monia eri tahoja, joten niihin liittyy paljon myös erinäisiä riskiskenaarioita. Suuret yhteistyöhankkeet tarvitsevat paljon inhimillistä panosta sekä pääomaa. Nämä ovatkin siksi epävarmempia ja monimutkaisempia kuin normaalit hankkeet. (Akintola, Beck & Hardcastle 2003, 355)

Public-Private partneship hankkeiden riskienhallintaa voidaan kuvata yksinkertaistetusti kolmen eri vaiheen kautta, näitä ovat suunnittelu, hankinta ja sopimus. Suunnitteluvaiheessa hankkeen mahdollisille yhteistyökumppaneille annetaan tarkemmat tiedot hankkeen laadusta, toivotuista lopputuloksista sekä annetaan sopimusehdoista ehdotus. Sopimusehdoissa käydään lävitse myös riskitaulukko ja lopuksi näiden avulla yhteistyökumppanit jättävät tarjouksensa, joiden avulla valinta tehdään hankkeelle asetettujen mittarien perusteella. (Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle 2005, 26)

Toisessa vaiheessa eli sopimuksen hankinnassa julkinen sektori esittää suunnitelmansa riskienjaosta mahdolliselle yksityisen puolen osapuolelle. Yleisesti suurin osa riskeistä pyritään osoittamaan sille osapuolelle, jolla on parhaat mahdollisuudet kantaa vastuu riskistä. Riskejä voidaan jaotella yleisesti kolmella eri menetelmällä. Näitä ovat yksinkertainen lista riskeistä, riskimatriisi tai riskiallokaation kehikko. Riskien allokoinnilla riskit useimmiten jaetaan julkisen ja yksityisen sektorin kesken, mutta myös kolmas taho eli loppukäyttäjät voidaan myös ottaa mukaan. Tällöin julkisen sektorin tehtävänä on neuvotella loppukäyttäjien puolesta (kuva 6.). (Bing ym. 2005, 26)

Riskien hoitaminen vaatii seuraavaksi hankkeeseen liittyvien riskien identifiointia ja ryhmittelyä. Riskit voidaan ryhmitellä kolmeen eri asteeseen, joita ovat makrotason riskit, mikrotason riskit sekä mesotason riskit. (Bing ym. 2005, 27)



Kuva 6. Riskien allokointi Bingiä mukaillen (Bing ym. 2005, 27)

Public-Private Partnership hankkeissa makrotason riskit ovat projektin ulkoisia riskejä. Näihin voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi valtion talouteen tai yhteiskuntaan vaikuttavat tekijät ja luonnonilmiöt. Makrotason riskit siis syntyvät hankkeen ulkopuolelta ja näihin ei voida itse vaikuttaa, mutta niillä voi olla vaikutusta hankkeen etenemiseen. Mesotason riskit ovat hankkeen sisäisiä riskejä, jotka syntyvät erinäisistä tapahtumista ja niiden seurauksista. Näitä voivat olla esimerkiksi suunnittelun, rakentamisen tai sijaintiin liittyvät ongelmat. Mikrotason riskit taas ovat hankkeen sisäsyntyisiä riskejä. Ne eroavat mesotason riskeistä siinä, että ne liittyvät enimmäkseen hankkeen osapuoliin enemmän kuin itse hankkeeseen. Mikrotason riskejä voivat olla rahoittajien ja eri sidosryhmien kohtaamat ongelmat esimerkiksi erinäisissä sopimusteknisissä asioissa. (Bing ym. 2005, 27)

4. Tampereen Kansi ja Areena hanke

4.1 Kansi ja Areena

Tampereen Kansi- ja Areenahanke (kuva 7.) on valtakunnallisesti mittava kehityshanke. Tampereen Kansi-hanke koostuu ratapihan päälle rakennettavasta etelä- ja pohjoiskannesta ja niiden päälle rakennettavista monitoimiareenasta sekä muista rakennuksista. Koko Kansi hankkeen laajuus tulee olemaan noin 180 000 m³ ja suurimpana on monitoimiareena, jonka koko tulee olemaan yli 50 000 m³ ja siellä tulee olemaan yli 10 000 katsomopaikkaa. Tampereen Kannesta pyritään tekemään monipuolinen ympäristö, johon sijoitetaan myös liike- ja toimistotiloja, hotelli, asuntoja sekä parkkialue. (Tampereen kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena)

Tampereen Kansi- ja Areenahankkeen on tarkoitus parantaa Tampereen alueen vetovoimaisuutta sekä tuoda valmiuksia ympärivuotiseen tapahtumien järjestämiseen, joihin Tampereella on tällä hetkellä vain rajallisia mahdollisuuksia. Lisäksi hankkeen myötä Tampereen keskustaan syntyy merkittävästi uutta toimitilaa sekä asuntoja keskeisten liikenneyhteysien läheisyyteen.

Tampereen kaupunki toimii hankkeessa mahdollistajana ja yksityiset omistajat toteuttavat rakentamisen yhdessä kaupungin kanssa solmitun toteutussuunnitelman mukaisesti. Myös Suomen valtio on hankkeessa mukana sen merkittävyyden ja luonteen vuoksi. Valtion puolelta mukana on liikennevirasto, sillä Tampereen Kansi rakennetaan rautateiden yläpuolelle, joista vastaa Liikennevirasto.

Tampereen Kansi ja Areena-hankkeen suurin kompastuskivi on ollut rahoituksen löytäminen. Tähän vaikuttivat esimerkiksi vuonna 2008 alkanut finanssikriisi ja myöhemmin jatkunut talouden taantuma. Tutkimuksessani jätetään kuitenkin Kansi ja Areena-hankkeen rahoitusjärjestelyt pienempään rooliin. Hankkeen luonteesta johtuen yksityisten toimijoiden tarkat sopimusehdot ovat toistaiseksi vielä salaisia. SRV on kuitenkin neuvotellut sijoittajien kanssa ja tarkoituksena on

muodostaa Areenakonsortio, jossa ovat mukana SRV, areenan omistavat yksityiset sijoittajat sekä Tampereen kaupunki. (Aamulehti 16.11.2016)

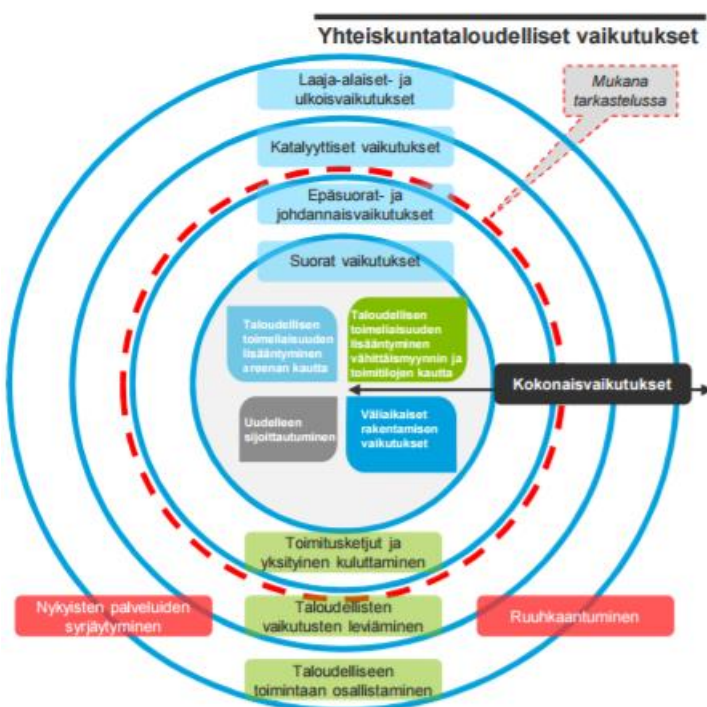
Tampereen kaupungin osalta rahoituksen suuruus on julkista tietoa, joten siitä voidaan lyhyesti todeta seuraavaa. Tampereen kaupunki panostaa hankkeeseen yhteensä 60 miljoonaa euroa. Kaupungin vastuulla on Kannen rakentaminen noin 22,7 miljoonaa euroa sekä kannen infrastruktuuri 11,3 miljoonaa euroa. Näihin kuuluu esimerkiksi yleiset katurakenteet sekä infrajärjestelmät. 26 miljoonaa euroa sijoitetaan monitoimiareenan omistavaan yhtiöön ja Tampereen kaupunki tulee olemaan tasaveroinen vähemmistöosakas yhdessä toisten sijoittajien kanssa. Tällä sijoituksella varmistetaan, että myös Tampereen kaupunki saa tuloja Areenan mahdollisista tuotoista. (Tampereen Kaupunki, internetsivut 25.11.2016)



Kuva 7. Ilmakuva luoteesta, SRV & Daniel Libeskind (SRV – Tampereen Kansi ja Areena)

4.2 Hankkeen taloudelliset vaikutukset

Deloitte & Touche Oy on tehnyt arviointeja hankkeen taloudellisista vaikutuksista jo hankkeen alusta lähtien. Ensimmäinen arviointi tehtiin vuonna 2010 ja sen hetkisen tiedon mukaan rakentamisen piti alkaa jo vuonna 2011. Viimeisin päivitetty vaikutusarviointi on tehty syyskuussa 2015 ja sitä käytän mallina omassa tutkimuksessani. Arviointi on tällä hetkellä ajantasainen ja rakentamisen on tarkoitus alkaa vuonna 2017, kuten arvioinnissakin on oletuksena. Arviointia on tehty Deloitteen Economic Impact Analysis-mallin avulla, jolla tarkoitetaan alueellista panos-tuotos-analyysiä. Arvioinnissa on kuvattu Kansi- ja Areenahankkeen yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia (kuva 8.), jotka sisältävät rakentamisvaiheen sekä toimintavaiheen suorat, epäsuorat ja johdannaisvaikutukset työllisyyteen ja arvonlisäykseen sekä rakentamisen ja toiminnan vaikutuksen verotuloihin. Hankkeen merkittävän koon vuoksi vaikutuksia on Tampereen alueen lisäksi käsitelty myös valtakunnallisella tasolla.



Kuva 8. Economic Impact Analysis (EIA), (Deloitte & Touche Oy, 2015)

Rakentaminen on näillä näkymin tarkoitus aloittaa vuonna 2017 ja sen oletetaan valmistuvan kokonaan vuonna 2025. Arviointiraportin mukaan Tampereen kansi ja Areena – hanke Tampereelle vuosien aikana noin 3600 uutta työpaikkaa eli jopa 440 uutta työpaikkaa vuosittain. Koko suomeen ulottuva vaikutus olisi 6300 työpaikkaa koko rakentamisen aikana eli noin 710 työpaikkaa vuosittain. Tampereen Kansi ja Areena työllistäisi hyvin myös valmistuttuaan, sillä arvioista käy esille, että sen vaikutus kokonaistyöllisyyteen olisi Tampereella noin 2400 työpaikkaa vuodessa ja koko maan alueella 3600 työpaikkaa vuodessa.

Tampereen Kansi ja Areena – hankkeen rakentamisen aikana investointien on arvioitu tuovan valtiolle kerrannaisvaikutustensa kautta kumulatiivisina verotuloina noin 97 miljoonaa euroa. Valmiina kannen verotulovaikutuksen on arvioitu olevan kunnallisveroina ja kiinteistöveroina noin 13 miljoonaa euroa vuosittain.

Hankkeella on myös arvonlisävaikutuksia, jotka näkyvät bruttokansantuotteessa. Kannen ja Areenan rakentamisen aikana Tampereen alueen arvonlisäyksen on arvioitu olevan 715 miljoonaa euroa, muulla Pirkanmaalla 38 miljoonaa euroa ja valtakunnallisesti 407 miljoonaa euroa. Parhaina vuosina Areenan mahdollistamien tapahtumien kävijöiden kulutuksen kautta on arvioitu Tampereen saavan jopa 25 miljoonaa euroa vuodessa arvonlisäyksenä. Normaalivuosina arvonlisäyksen on arvioitu jäävän noin 20 miljoonaan euroon.

4.3 Prosessin vaiheet

Tampereen Kansi ja Areena hanke on aloitettu jo vuonna 2008, jolloin Tampereen pormestari Timo P. Nieminen nimesi työryhmän, jonka tarkoituksena oli selvittää mahdollisuuksia rakennuttaa monitoimihalli Tampereen Sorsapuistoon. Monitoimihallin tarkoituksena on ollut korvata jo vuonna 1965 avattu Hakametsän jäähalli, joka on toiminut Tampereella Liiga joukkueiden Ilveksen sekä Tapparan kotiareenana sekä myös muiden tapahtumien järjestämispäikkänä Tampereella. Työryhmän raportin perusteella hanke todettiin kannattavaksi, kunhan vain hankkeelle löydetäisiin oikeanlainen yhteistyökumppani, joka ottaisi vastuulleen suurimman osan riskeistä. Hankkeelle ei kuitenkaan löytynyt oikeanlaista kumppania ja Sorsapuiston alueelle rakentaminen sai paljon vastustusta sekä tamperelaisilta että myös kaupunginvaltuutetuiltakin. Tampereen kaupunki sai kuitenkin ehdotuksia

monitoimihallin rakentamisesta muualle Tampereella ja parhaimpana pidettiin NCC Property Developmentin ehdotusta. Silloin ensimmäistä kertaa NCC:n ajatuksena oli rakentaa monitoimihalli Sorin sillan kohdalle rautateiden päälle rakennettavalle kannelle. (Tampereen Kaupunginhallitus 10.5.2010)

Vuonna 2009 julkaistiin ensimmäinen Kansi ja Areena-hanketta koskeva suunnitelma. Se saikin hyvän vastaanoton ja neuvotteluja päätettiin jatkaa NCC Property Development Oy:n, Tampereen Keskusareena Oy:n VR-Yhtymä Oy:n ja Liikenneviraston kanssa. Tämänkaltaiset hankkeet tarvitsevat kaupunginvaltuustolta periaatepäätöksen kaupungin osallistumisen ehdoista, jota käytetään hyväksi yhteistyökumppaneiden ja sijoittajien mukaan saamiseksi. Tampereen kaupunginvaltuusto antoi periaatepäätöksensä 19.5.2010 (Tampereen kaupunginvaltuusto, 19.5.2010)

Hankkeen laajuuden huomioon ottaen, se tarvitsi asemakaavan muutoksen maanomistajien suostumuksella. Hankkeen toteutumisen edellytyksenä oli, että Tampereen kaupunki osallistuu monitoimiareenan alle rakennettavan kannen kustannuksiin. Kaupungin ehtona oli, että kaavoitettaville tonteille tulee myös kevytliikenteelle tarkoitettuja yhteyksiä sekä julkista kaupunkitilaa, kuten puisto- ja torialueita. (KH 10.5.2010)

Monitoimihallin tarkoituksena oli, että Tampereen kaupunki hankkii silloiselta monitoimihallin operaattoriksi perustetulta Tampereen Keskusareena Oy:ltä palvelut, kuten Hakametsän jäähallilta tähän mennessä. Monitoimihallin omistaisi kiinteistöyhtiö, joka rakentaisi monitoimihallin ja vuokraisi tontin. Alustava kustannusarvio koko hankkeelle oli 400 miljoonaa euroa, josta Kannen osuus oli noin 45 miljoonaa euroa ja monitoimihallin osuus 76 miljoonaa euroa. Yksityistä rahoitusta oli kokonaisarvion mukaan noin 95%. (KH, 10.5.2010)

Kaupunginhallitus esitti valtuustolle päätettäväksi hankkeen mahdollistamisesta 10.5.2010. Kaupunginvaltuustossa hyväksyttiin kaupunginhallituksen tekemä päätösehdotus sekä lisäksi sopimuksen jossa määrättiin, että kaupunginhallitusta ja mahdollisesti myös kaupunginvaltuustoa tarvitsee informoida hankkeen etenemisen suhteen. Myös ennen rakentamispäätöstä

kaupunginvaltuustolle tulee antaa tiedoksi tulevan Kannen ja areenan vaikutus kaupungin talouteen, kaupunkikuvaan ja arkkitehtuuriin sekä esittää myös investointisuunnitelma (KV, 19.5.2010)

Vuosien 2010 ja 2013 välillä hanke ei kuitenkaan edennyt toteutukseen asti. Tällä välillä haettiin esimerkiksi asemakaavaan tarvittavia muutoksia useampaankin eri kertaan. Asemakaavan pääsuunnittelijaksi valittiin Yhdysvaltalainen suunnittelutoimisto Studio Daniel Libeskind. Mukana asemakaavan valmistelussa ovat olleet myös Tampereen kaupunki, NCC Property Development, SRV sekä useita eri asiantuntijaryhmiä. Asemakaavan tavoitteena oli mahdollistaa kannen ja areenan rakentaminen kaupunginvaltuuston tekemän päätöksen mukaan. Asemakaavaprosessi etenikin suunnitellusti ja valtioneuvos myönsi vuonna 2011 Liikennevirastolle oikeuden myydä asemakaavan mukaiset maa-alueet Tampereen kaupungille. (KH, 30.5.2011, YLA 12.4.2011)

Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupunginhallituksen jättämät esityksen asemakaavasta 30.5.2011. Kaupunginvaltuuston päätöksestä tehtiin kuitenkin valituksia Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Valituksissa käsiteltiin esimerkiksi kaupungin päätöstä lisätä osuuttaan tontin rakentamiskelpoiseksi saattamiseen sekä muita taloudellisia kustannuksia, joita hankkeesta kaupungille koituu. Valituksissa esitettiin myös, että päätöksenteko on ollut lainvastaista ja sitä on tehty väärässä järjestyksessä ja riittämättömin perustein. Vastalausunnot valituksiin lähetettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen ja valitukset hylättiin. Tämän jälkeen hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kaikki valitukset kuitenkin hylättiin. (KH, 24.9.2012)

Kannen ja Areenan rakentaminen ei kuitenkaan käynnistynyt suunnitelmista huolimatta vuosien 2012 ja 2014 aikana. Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjan mukaan Tampereen kaupunki on edennyt hankkeessa Tampereen keskusareena Oy:n kanssa maaliskuuhun 2014 asti. Keskusareena Oy:lle on ollut yli vuosi aikaa saada rahoitus kuntoon hankkeen jatkamiseksi asemakaavamuutosten hyväksymisen ja valituksen hylkäysten jälkeen. Rahoitusta ei ole löytynyt ja Tampereen kaupunki sekä NCC ovat yhdessä päättäneet jatkaa hanketta neuvottelemalla muiden mahdollisten yhteistyökumppaneiden kanssa. (KH, 17.3.2014)

NCC Property Development Oy kuitenkin vetäytyi hankkeesta joulukuussa 2014. NCC päätti lakkauttaa Tampereen tulosityksikkönsä vedoten muuttuneeseen markkinatilanteeseen. Hankejohtaja

Tero Tenhuselle uutinen tuli yllätyksenä, mutta se ei kuitenkaan ollut ratkaisevaa. ”Yksi toimija vaihtuu. Alueelle löytyy varmasti kiinnostuneita toteuttajia.”, kommentoi Tenhunen (Kauppalehti 17.12.2014). Huhtikuussa 2015 Tampereen kaupunki ilmoitti, että julkisten hankintojen mukainen neuvottelumenettely on käynnistetty uusien yhteystyökumppaneiden löytymiseksi.

Alun perin Tampereen kaupunki lähti viemään hanketta eteenpäin NCC Property Development Oy:n kanssa, mutta NCC vetäytyi hankkeesta vuonna 2014 loppuvuodesta lakkautettuaan tulosityksikkönsä. Tämän johdosta Tampereen kaupunki alkoi etsiä hankkeelle uusia toteuttajia ja päädyttiin toteuttamaan hanke konsortiomallilla. Tampereen Kansi ja Areena hankkeeseen jätti osallistumishakemuksen kaksi eri yritysryhmittymää. Toiseen kuuluivat Lemminkäinen Talo Oy, Lemminkäinen Infra Oyj, Restamax Oyj ja Eppu Normaali Oy. Toisessa olivat SRV-Yhtiöt Oyj ja SRV-Rakennus Oy. Tampereen kaupunki totesi molempien yritysryhmittymien täyttävät hankintailmoituksessa esitetyt osallistumisehdot, joten neuvottelumenettelyä voitiin jatkaa molempien kanssa. (Tampereen Kaupunki – Tiedote 24.8.2015)

Tampereen kaupunginhallituksessa hyväksyttiin 23.11.2015 liikenneviraston kanssa neuvoteltu Kansi- ja Areenahankkeen hankesopimus. Sopimus allekirjoitettiin myöhemmin joulukuussa 2015 Tampereen kaupungin ja Liikenneviraston edustajien toimesta. Sopimus sisälsi esimerkiksi tiedot hankkeen rakentamisen, suunnittelun ja kannen käytön ehdoista. Samassa hyväksyttiin vuonna 2011 tehty esisopimus Tampereen kaupungin ja valtion välillä. Esisopimuksessa sovittiin hankkeen toteuttamiseksi vaadittavien alueiden kiinteistökaupasta, joiden hinnaksi muodostui 500 000 euroa. Sopimuksen edellytyksenä oli, että valtion kanssa hankkeessa on sopimuskumppanina kaupunki. Hankesopimuksen mukaisesti Tampereen kaupunki toimittaa hankkeen toteutukseen ja käyttöön liittyvät vastuut ja velvoitteet hankkeet tuleville toteuttajille. Tämän jälkeen hanke jäi odottamaan tarjouksia yritysryhmittymiltä, joiden piti toimittaa tarjouksensa 11.1.2016. (Tampereen kaupunki-Tiedote 23.11.2015, Tampereen Kaupunki – Tiedote 8.12.2015)

Tampereen kaupunki vastaanotti kaksi tarjousta Kansi- ja Areena hankkeeseen osallistumishakemuksen jättäneiltä yritysryhmittymiltä 11.1.2016. Tampereen kaupunki kävi molempien tarjoukset läpi ja kaupunginhallituksen tehtäväksi jätettiin päätös, kumman yritysryhmittymän tarjous on parempi ja neuvotteluja jatketaan vain toisen kanssa. Tarkoituksena oli

tuoda päätökset julki ja valtuuston päätettäväksi keväällä 2016. (Tampereen kaupunki – Tiedote 11.1.2016)

Tampereen kaupunginhallitus päätti 15.2.2016, että Tampereen Kansi- ja Areena hankkeen toteuttamisen neuvotteluja jatketaan SRV-Yhtiöt Oyj:n ja SRV Rakennus Oy:n kanssa. Arviointiryhmään kuuluivat seuraavat henkilöt: hankejohtaja Tero Tenhunen, hankekehityspäällikkö Markku Ahonen, hankekehityspäällikkö Juha Kaivonen, hankintalakimies Katja Korhonen, kiinteistöjohtaja Mikko Nurminen, talous- ja hankintavastaava Pekka Ranta ja hankintapäällikkö Tanja Welin sekä asemakaavapäällikkö Elina Karppinen, suunnittelupäällikkö Ari Vandell ja rahoitusjohtaja Arto Vuojolainen. Arviointiryhmän mukaan SRV Oyj:n ja SRV Rakennus Oy:n tarjous vastasi paremmin kaupungin asettamia ehtoja ja se oli kokonaistaloudellisesti edullisempi. Seuraavana etappina oli saada aikaiseksi hankkeeseen liittyvä toteutussopimus, joka meni myöhemmin kaupunginvaltuuston hyväksyntään. (Tampereen kaupunki – Tiedote 15.2.2016)

Tampereen kaupunginhallituksessa hyväksyttiin SRV yhtiöt Oyj ja SRV Rakennus Oy hankkeen toteuttajaksi ja hankkeen toteutussopimuksen. Asia eteni kaupunginvaltuuston päätettäväksi. Toteutussopimuksessa oli edellisistä poiketen luovuttu mallista, jossa Tampereen kaupunki sitoutuisi ostamaan palveluja monitoimiareenalta. Toisaalta kaupunki taas sijoittaa monitoimiareenan omistavaan yhtiöön vähemmistöosakkaana 26 miljoonaa euroa, jolloin kaupunki pääsee hyötymään myös areenan mahdollisista tuotoista. Toteutussopimuksessa oli myös pykälä Ranta-Tampellan tontteja koskevasta tontinvaraussopimuksesta, jolla SRV yritysryhmittymälle annetaan mahdollisuus ostaa kyseisiä tontteja niiden valmistuttua. (Tampereen kaupunki – Tiedote 2.5.2016)

Tampereen kaupunginvaltuustossa hyväksyttiin Kansi ja Areena -hankkeen toteutussopimus 16.5.2016. Tähän vaiheeseen hankkeessa ollaan päästy ja tämä on erittäin merkittävä etappi hankkeen toteutumiselle, joten käyn kohtuullisen tarkasti seuraavaksi läpi toteutussopimuksen sisältöä.

Toteutussopimuksen sopijapuolina olivat siis Tampereen kaupunki ja SRV Yhtiöt Oyj ja SRV Rakennus Oy. Toteutussopimuksen tarkoituksena on sopia ehdot ja periaatteet, joiden mukaan SRV sitoutuu kehittämään, suunnittelemaan, rakentamaan, ja toteuttamaan Kansi ja Areena- hankkeen. Toteutussopimuksella siirretään myös rakentamisaikaa ja käytönaikaa koskevissa sopimuksissa

olevat vastuut ja velvoitteet SRV:lle, tiettyjä sopimuksessa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Toteutussopimuksen mukaan SRV on hankkeen päävastuullinen toteuttaja sekä rakennuttaja. SRV on myös perustetun areenakonsortion päävastuullinen ja Areenakonsortio saa siten vastuulleen areenan valmistumisen, hallinnoinnin sekä käytön ja operoinnin. Areenakonsortion muodostavat SRV, SRV:n kokoamat osapuolet sekä Tampereen kaupunki. Tampereen kaupungin pääasiallisena tehtävänä on toimia Kansi ja Areena -hankkeen mahdollistajana. Kaupungilla on kuitenkin oikeus valvoa julkisten osien toteuttamista, mutta se ei vähennä SRV:n vastuita. (Tampereen kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen toteutussopimus käyttöoikeusurakasta)

Hankkeen julkiset osat luovutetaan Tampereen kaupungin, liikenneviraston ja kolmansien osapuolien omistukseen sopimuksen mukaisesti. Kaupunki puolestaan myy, vuokraa ja varaa SRV:lle tarvittavat tontit ja yleisiltä alueilta tarvittavat käyttöoikeudet sopimuksen mukaisilla hinnoilla ja ehdoilla. Kaupungin rooli Kansi ja Areena -hankkeen julkisissa osissa on toimia rahoittajana. Julkisia osia ovat mm. monitoimiareenan kansi, yleiset katurakenteet ja -infrajärjestelmät. Yksityisten osien osalta kaupungin rooli on toimia mahdollistajana, eli myydä, luovuttaa tai vuokrata tontit SRV:lle tai areenakonsortiolle tarpeen mukaan. Yksityisiä osia ovat mm. kannen päälle rakennettavat asuin- ja toimistorakennukset, hotellirakennus ja monitoimiareena (Tampereen kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen toteutussopimus käyttöoikeusurakasta)

Toteutussopimuksen mukaan SRV:lle on annettu esimerkiksi seuraavia vaatimuksia hankkeeseen liittyen (Tampereen kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen toteutussopimus käyttöoikeusurakasta):

- Hanke muodostaa kaupunkikuvallisesti ja toiminnallisesti korkeatasoisen, keskustamaisen kokonaisuuden ja on tiivis kaupunkirakenteen osa, joka toimii kaupunkikuvassa maamerkkinä.
- Hanke yhdistää hyvin rautatien ja ratapihan jakaman Tampereen ydinkeskustan itä- ja länsipuoliset osat toisiinsa.
- Hankkeen yleiset alueet ovat ympärivuotisesti eläviä ympäröiviin kiinteistöihin liittyvää kaupunkitilaa.
- Hankkeen muodostaman kokonaisuuden julkinen ilme on korkeatasoinen ja mielenkiintoinen kaikista suunnista tarkasteltaessa. Myös rakennuksiin liittyvät tekniset tilat ja laittaa ovat

arkkitehtonisesti huolitellusti suunniteltuja ja toteutettuja sekä teknisesti kestäviä ja käytettävyydeltään turvallisia.

- Hankkeesta muodostuu kokonaisuus, jossa asiakkaiden ja alueelle liikkujien on helppo asioida ja löytää hankkeen sisältämiin kohteisiin.
- Hankkeeseen kuuluvat yleiset alueet vastaavat Tampereen keskustan korkeaa laatutasoa, johon kuuluu viihtyisä, toimiva, turvallinen ja kulutusta kestävä ympäristö.
- Hankkeen muodostaman kokonaisuuden tulee olla houkutteleva ja monipuolinen ja sen tulee tuottaa palveluja viereisten alueiden asukkaille ja näillä alueilla työskenteleville, mutta toimii myös Tampereen seudun mittakaavassa.
- Hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa noudatetaan voimassa olevia määräyksiä ja ohjeita sekä hyvää suunnittelu- ja rakentamistapaa.
- Hankkeen muodostaman kokonaisuuden tulee olla elinkaareltaan kestävä.

Toteutussopimuksessa mainitaan myös, että SRV on velvollinen aloittamaan Kansi ja Areena -hankkeen kehittämisen heti, jotta Areenakonsortio voi tehdä monitoimiareenan rakentamispäätöksen vuoden 2016 loppuun mennessä.

Tämän jälkeen hanke meni eteenpäin 20.2.2017, kun Kannen ja Areenan rakentamisaikaa koskeva sopimus allekirjoitettiin Tampereen kaupungin, Liikenneviraston ja SRV Rakennus Oy:n toimesta. Sopimuksessa turvataan raideliikenteen toimintaedellytykset ja turvallisuus rakentamisen aikana. Kansi ja Areena hanke on kaksiosainen, jossa ensimmäisenä tehdään Sorin sillan eteläpuolinen rakentaminen ja toisessa osassa sillan pohjoispuoli. Allekirjoitetulla rakentamisaikasopimuksella mahdollistetaan sillan eteläpuolen rakentamisen aloittaminen sopimuksen mukaan. Pohjoispuolta koskevaan sopimukseen liitetään vielä muita sopimusliitteitä ja se kirjoitetaan erikseen. Samassa sopimuksessa oli käsitelty myös hankkeen vastuita ja velvoitteita. (Tampereen kaupunki – Kansi ja Areena)

4.4 Hankkeen hyödyt

Public-Private partnership hankkeiden taustalla on ajatus avata uusia mahdollisuuksia. Yhteistyöllä on tarkoitus saavuttaa tehokkaampia ja laadukkaampia palveluita, joihin ei kumpikaan sektori yksin kykenisi. Hankkeen taloudelliset vaikutukset käytiin jo edellä lävitse, joten niihin en tässä kohtaa paneudu uudelleen.

Tampereen kaupunginhallituksessa on käyty paljon keskusteluja hankkeen mahdollisista hyödyistä. Seuraavassa muutamia otteita näistä. Johtaja Juha Yli-Rajala painottaa hankkeen taloudellisia vaikutuksia - joista on saatu positiivisia tutkimuksia - kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 10.5.2010 näin: ”Tampereen kansi ja keskusareena -hanke on merkittävä kaupunkikehityshanke, joka tuottaa kaupungille huomattavasti suurempaa taloudellista etua kuin hankkeen alkuvaiheen ja elinkaaren aikaiset kustannukset kaupungille olisivat. Deloitte Oy on tehnyt arvion hankkeen taloudellisista kokonaisvaikutuksista Tampereen, Pirkanmaan ja koko Suomen osalta. Arvion mukaan hankkeella on merkittävä vaikutus seudun taloudelliseen kehitykseen. Hankkeen toteutusaikaiset ja valmistumisen jälkeiset verotulo- ja työllisyysvaikutukset ovat kaupungille erittäin merkittävät. Lisäksi monitoimihallityöryhmä on tehnyt laskelmat hankkeen välittömistä taloudellisista vaikutuksista kaupungille. Rata-alueen kattaminen tuo keskeiselle paikalle lisää toimisto- ja liikehuoneistoja, joille on suora yhteys asemalaitureilta. Tämä lisää Tampereen talousalueen houkuttelevuutta eri yritysten tulevana sijaintipaikkana.” Yli-rajala korostaa myös, että Kansirakenne yhdistää kaupunginosia toisiinsa ja näin saadaan luotua uutta kaupunkitilaa asukkaille. Tämän odotetaan parantavan myös pyöräily- ja jalankulkuyhteyksiä. Kokonaisuudessaan Yli-Rajala pitää hanketta kannattavana ja kaupungin tulee edesauttaa hankkeen toteutumista mahdollisimman hyvin.

Kiinteistöjohtaja Mikko Nurminen painotti hankkeen kaupunkitaloudellisia hyötyjä kommentissaan kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 10.5.2010: ”Kiinteistötoimi pitää hanketta kannatettavana. Kannen rakentaminen mahdollistaa uuden tonttimaan syntymisen kaupunkirakenteellisesti erinomaiselle paikalle.”

Tilaajapäällikkö Tuula Martikainen korosti erityisesti Tampereen kehittymistä sekä kulttuuri- että urheilutapahtumien järjestäjänä kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 10.5.2010: ”Tampereen Kansi ja

Keskusareena -hanke sekä Hakametsän kehittäminen lisäävät toteutuessaan Tampereen mahdollisuuksia toimia suurten kulttuuri- ja urheilutapahtumien järjestämiskaupunkina. Hankkeet toteuttavat kaupunkistrategian päämäärää, jonka mukaan Tampere on vetovoimainen kansainvälinen yritys ympäristö ja kulttuurikaupunki. Hankkeiden vaikutukset kaupungin liikuntapalveluihin ja -olosuhteisiin ovat esityksen perusteella positiivisia, mutta niiden vaikutuksia palveluihin on vielä selvitettävä."

Vaikka hankkeesta on esitetty eriäviä mielipiteitä, voidaan kuitenkin olettaa, että Tampereen Kansi- ja Areena on erittäin merkittävä ja ainutlaatuinen kaupunkikehityshanke. Tampereen Kansi- ja Areena mahdollistaa tulevaisuudessa maailmanluokan urheilu ja- muiden tapahtumien järjestämisen Tampereella. Hanke tukee Tampereen tavoitetta vetovoimaisesta ja kansainvälisestä kaupungista sekä lisää kaupungin houkuttelevuutta yrityksille.

5. Tutkimuksen tulokset

5.1 Toteutusmallin valinta

Kappaleessa esitellään Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen tuloksia empiirisen aineiston pohjalta. Materiaali tuloksiin on kerätty hankkeesta julkaistuista sopimuksista, Tampereen kaupungin asiakirjoista, SRV-yhtiöiden julkaisemista tiedoista sekä Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen Hankekehityspäällikkö Juha Kaivosen kanssa tehdyn haastattelun vastausten perusteella.

Tampereen Kansi ja Areena hankkeen suunnitteluprosessi on ollut varsin pitkä ja monimutkainen. Tämä voidaan ymmärtää hyvin sen laajuuden huomioon ottaen. Näin mittavan ja valtakunnan tasolla merkittävän hankkeen toteuttaminen vaatii valtavasti ponnisteluja ja selvityksiä edetäkseen unohtamatta taloudellisia investointeja, joita hankkeen toteuttaminen vaatii. Suunnitelmat on kuitenkin saatu vietyä eteenpäin ja Tampereen kaupunki on onnistunut löytämään toteutuskumppanin hankkeelle. Hankekehityspäällikkö Kaivonen kertoi yhteistyöhankkeen osapuolista näin: *”Sopimusosapuolet käyttöoikeusurakassa ovat Tampereen kaupunki ja toteuttajaksi valittu SRV Oyj ja SRV Rakennus Oy:n kokoama yritysryhmittymä, jossa on edustettuna laajasti tarvittavaa osaamista ja asiantuntemusta. Sopimuksessa on määriteltä SRV:n kokoama areenakonsortio, jonka jäsenet käytännössä tulevat olemaan areenan osakkeenomistajat. Liikennevirasto on sopijapuolena valtion rautatiealuetta hallinnoivana tahona. Suomen valtio / OKM myöntää tuen monitoimiareenan rahoitusvajeen täyttämiseksi.”*

Monitoimiareenan toteutuksen ja operoinnin lähtökohdaksi valittiin siis konsortiomalli, jossa keskeiset osapuolet muodostavat yhteenliittymän, johon myös kaupunki liittyy mukaan. Kyseessä on siis julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhanke eli Public-Private partnership-mallin mukainen hanke. Hankkeen osapuolten roolitus perustuu julkiseen hankintaan eli käyttöoikeusurakkaan.

Tampereen kaupunginhallitus päätti Kansi ja Areena hankkeen kumppaneista neuvottelumenettelyllä, jossa olivat mukana SRV:n yritysryhmittymä sekä Lemminkäisen yritysryhmittymä. Tampereen

kaupunginhallitus päätti neuvottelumenettelyiden ja tarjouskilpailun jälkeen, että SRV valitaan Tampereen Kansi ja Areena -hankkeen toteuttajaksi. Tampereen kaupunki perusteli valintaa sillä, että SRV:n tarjous oli kokonaistaloudellisesti edullisempi tarjous. Tarjouksien vertailussa käytettiin arviointikriteerejä, joita olivat tärkeysjärjestyksessä: kaupungin taloudellinen rooli, laatutaso/arkkitehtuuri, Areenan rahoitus, hankkeen toteutusaikataulu ja siihen sitoutuminen sekä roolit areenakonsortiossa. Hankekehityspäällikkö Kaivonen kommentoi valintaa haastattelussa näin: *”SRV:n tarjous oli selvästi parempi tärkeimmissä arviointikriteereissä ja sen lisäksi toteutusaikataulu, hankkeeseen sitoutuminen ja areenakonsortio olivat selvästi uskottavammalla pohjalla. Neuvottelumenettelyssä saatiin aikaiseksi molempia osapuolia tyydyttävä toteutussopimus.”*

SRV on hankkeen päätoteuttaja ja sen tehtäviin kuuluu esimerkiksi suunnitella, kehittää, rakentaa ja toteuttaa hanke. SRV toimii myös pääosakkaana perustettavassa Areenakonsortiossa yhdessä Tampereen kaupungin ja sijoittajakumppanien kanssa. SRV vastaa kiinteistökehittämisen kustannuksista ja riskeistä. SRV myös toteuttaa asuin-, toimisto- ja liiketilarakentamisen omalla riskillään. SRV vastaa monitoimiareenan kehittämisestä siten, että sen tuotot ja riskit muodostuvat sille tasolle, että yksityisen kiinteistösijoittajat sekä pankit voivat sen pääomittaa ja rahoittaa.

Tampereen kaupungin rooli on toimia hankkeessa mahdollistajana. Sen vastuulla on esimerkiksi luovuttaa tontteja ja vuokrata maata hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi. Kaupungilla on myös oikeus valvoa hankkeen julkisten osien toteuttamista. Kaupungin valvonta ei kuitenkaan vähennä SRV:n vastuita hankkeen toteuttamisesta. SRV:n tulee hyväksyttää julkisten osien suunnitelmat ja muutokset kaupungilla ennen viranomaiskäsitelyä ja rakentamisen käynnistämistä. Tampereen kaupunki toimii myös vähemmistöosakkaana yhtenä areenan omistajista tasaveroisin ehdoin yhdessä yksityisten sijoittajien kanssa.

Muita hankkeessa tällä hetkellä mukana olevia toimijoita ovat Liikennevirasto sopijapuolena valtion rautateitä hallinnoivana tahona. Suomen valtion puolelta Opetus ja Kulttuuriministeriö myöntävät tukensa monitoimiareenan rahoitusvajeen täyttämiseksi. Ramboll, joka vastaa hankkeen rakenne-, pohja- ja talotekniikkasuunnittelusta sekä elämysareenan suunnittelusta yhdessä Aihio Arkkitehdit Oy:n kanssa. Aihio Arkkitehdit Oy, joka vastaa hankkeen arkkitehti- ja kaupunkikuvaa koskevasta suunnittelusta ja toimii hankkeen pääsuunnittelijana. Sport an Live Vision Oy, joka vastaa

elämysareenan kehittämisestä, toiminnallisesta ja kaupallisesta konseptisuunnittelusta, areenan kumppanineuvotteluista ja käyttäjämarkkinoinnista sekä avustaa areenan operoinnin järjestämisessä, käytön ja ylläpidon organisoinnissa ja käytön aloituksessa. Leimdörfer Oy, joka toimii hankkeen sijoittajahankinnan ja rahoituksen neuvonantajana. Studio Libeskind, joka vastaa alueen designista ja kaupunkikuvaa koskevasta suunnittelusta. Libeskind on hankkeessa mukana myös konsulttina. Hankkeen kehittäminen perustuu Libeskindin alkuperäisiin suunnitelmiin. (SRV – Kansi ja Areena)

Tampereen kaupungin ja yksityisen sektorin yhteistyökumppaneiden osalta hankkeen yhteistyön voidaan katsoa olevan strategista kumppanuutta. Strategiselle kumppanuudelle tyypillisesti tämä on hankkeessa korkeimmalla kumppanuuden asteella, jolloin molempien osapuolten luottamus tulee olla täydellistä ja kanssakäyminen jatkuvaa. Strategisessa kumppanuudessa pyritään myös saavuttamaan mahdollisimman paljon etua yhdistämällä eri osapuolten tietoa ja osaamista parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi. Kumppanuuden perusedellytykset täyttyvät hankkeessa, joita ovat siis esimerkiksi toimijoiden välinen luottamus, sosiaalinen pääoma, toimijoiden välinen vaihdanta ja toimijoiden väliset prosessit, joilla pyritään keskittymään kunkin erityisosaamiseen.

Public-Private partneship -malliin nojaten hanke etenee tällä hetkellä toteutuksen kohdalla. Mallissahan on seitsemän eri kohtaa, joita olivat: suunnittelu ja aloite, toteutusmuodon valinta, tavoitteet, pääoman sijoittaminen ja määräysvalta ja vastuut, yhteistyösopimus, toteutus sekä seuranta ja arviointi. Tampereen Kansi ja Areena -hanketta tarkastellessa ja sen prosessin etenemisen vaiheita seurattaessa voidaankin havaita, että hanke on edennyt hyvin pitkälti PPP-mallin mukaisesti. Koska kyseessä on jättimäinen urakka, se on välillä mennyt vaiheiden välillä ristiin ja palaten edelliseen vaiheeseen ja näin jatkuen. Esimerkiksi viimeiset sijoitusneuvottelut yksityisten sijoittajien osalta ovat edelleen kesken, vaikka toteutussopimus sopimusosapuolten välillä onkin jo tehtynä. Kuvassa 9 esitellään lyhyesti hankkeen prosessin vaiheet Tampereen kaupungin kannalta.

Public-Private Partnershipin vaiheet	Tampereen Kaupunki
Suunnittelu ja aloite	Tarve, kaupungin imagon kehittäminen,
Toteutusmuodon valinta	Yhteistyö julkisen sektorin kanssa, ei resursseja toteuttaa yksin
Tavoitteet	Aluetaloudelliset, imagolliset, yhteisölliset
Pääoman sijoittaminen, määräysvalta ja vastuut	Neuvottelumenettely, tarjoukset, arviointikriteerit, vastuiden siirtäminen PFI-mallilla
Yhteistyösopimus	Toteutussopimuksen solmiminen, tarkat ehdot ja vastuut
Toteutus	SRV:n vastuulle siirretty, kaupunki mahdollistajana
Seuranta ja arviointi	Kaupungilla valvontaoikeus, toteutuksen onnistumisen arviointi myöhemmin

Kuva 9. Public-Private partnership projektin vaiheet Ruokangasta mukaillen (Ruokangas 1997, 65-70)

Public-Private Partnership -mallin mukaiset sektoreiden väliset perusedellytykset täyttyvät hankkeessa. Molemmilla sektoreilla on esimerkiksi isot panokset, jotka lisäävät sitoutumista hankkeeseen. Kaivonen kommentoi yksityisen sektorin mukanaoloa näin: *”Ajantasainen osaaminen mm. suurissa kiinteistökehityshankkeissa kerääntyy sitä toistuvasti harjoittaviin yhtiöihin (markkinatuntemus, resurssit ja osaaminen, kiinteistönkehittämisen prosessit, kiinteistönkehittämisen*

johtaminen, asiakkuudet ...) lisäksi maailmalta löytyy esimerkkejä siitä, että monitoimiareenat voivat toimia taloudellisesti kannattavasti.”

Kansi ja Areena -hanke edellyttää synergiaa sektoreiden välillä, jotta se ylipäänsä on mahdollista toteuttaa. Tavoitteet hankkeelle on asetettu hyvässä yhteisymmärryksessä sekä molemmat sektorit ovat niihin sitoutuneet sekä tietoisia omista rooleistaan. Kaivonen kommentoi roolijakoa seuraavasti: *”Vastuut on sovittu sopimuksin (sopimuksin on siirretty merkittävästi vastuuta yksityiselle taholle ja kaupungilla on valvontaoikeus). Hankkeen edetessä yksityiskohdat tarkentuvat ja luonnollisesti kaupunki valvoo etujaan yksityiskohdissa aina hankkeen valmistumiseen asti.”*

Public-Private Partnership hankkeilla on tarkoitus saavuttaa merkittäviä hyötyjä suhteessa pelkästään julkisen sektorin hankkeisiin. Kaivonen kommentoi, että *”Parhaimmillaan yhteistyöhankkeella voidaan hyödyntää yksityiselle sektorille kertynyt osaaminen julkisten tavoitteiden edistämiseen.”* Yhteistyössä toteutettujen hankkeiden hyötyjä käytiin läpi kappaleessa 3.2 ja voidaankin huomata, että monet näistä hyödyistä saavutetaan tässä hankkeessa. Tärkeimpinä voidaan varmaankin Tampereen kaupungin puolelta pitää työpaikkojen luomista, kehittämistyön ja palveluiden tuottamiseen liittyvien riskien jakamista, sekä imagon parantamista. Hankekehityspäällikkö Kaivonen kommentoi esimerkiksi hankkeen imagollista hyötyä kaupungille seuraavasti: *”Hankkeella on huomattava imagollinen merkitys ja se on havaittavissa esimerkiksi median kiinnostuksena. Tapahtumakävijöitä tulee areenaan merkittävästi myös kaupunkiseudun ulkopuolelta. Kansainväliset urheilukilpailut ja kokoukset tuovat parhaimmillaan globaalaa näkyvyyttä.”*

5.2 Rahoitusmallin valinta

Tampereen Kansi ja Areena hanke voidaan katsoa toteutettavaksi Private Finance Initiative eli PFI-mallilla. Tätä tukee esimerkiksi perinteinen ajatus PFI-mallista, jonka mukaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä ja lähinnä yksityisellä rahoituksella toteutettu hanke antaa parhaan mahdollisen lopputuloksen. Julkinen taho toimii lähinnä hankkeen mahdollistajana ja yksityinen taho toteuttaa ja rahoittaa hankkeen ja näin päästään hyödyntämään molempien sektoreiden vahvuuksia. Tämä on siis toteutunut Kansi ja Areena hankkeessa. PFI-mallissa yksityisellä sektorilla on vastuu myös

lopputuotteen ylläpidosta ja palveluiden tuottamisesta, kuten Areena ja Kansi hankkeen sopimuksissakin on sovittu. PFI-mallille tyypillisesti suurin osa vastuista hankkeessa on siirretty toteutussopimuksen mukaan yksityiselle sektorille ja näin riskienhallinnan näkökulmasta Tampereen kaupunki on onnistunut pienentämään mahdollisia tulevia riskejään rakennusvaiheessa ja käyttövalmiuteen saattamisessa.

Tampereen Kansi ja Areena hankkeen kokonaiskustannusarvio on yli 500 miljoonaa euroa. Tästä Areenan osuus on noin 105 miljoonaa euroa. Tampereen Kansi ja Areena hankkeen toteutussopimuksesta selviää tällä hetkellä tiedossa olevat kustannukset Tampereen kaupungille ja niiden jakautuminen. Tampereen kaupungin kustannukset hankkeessa ovat 60 miljoonaa euroa. Tämä koostuu 26 miljoonasta eurosta, jotka kaupunki sijoittaa monitoimiareenan kiinteistöyhtiöön. 36 miljoonaa euroa on kaupungin osuus julkisista osista. Kaupunki maksaa 22,7 miljoonaa euroa areenan tontin saattamisesta rakennuskelpoiseksi ja 11,3 miljoonaa euroa kannen infrastruktuurista. Tampereen kaupungin 2017 vuoden talousarvion mukaan Kansi ja Areena hankkeeseen varaudutaan 7,55 miljoonalla eurolla, sillä edellytyksellä, että hankkeeseen saadaan myönteiset sijoituspäätökset ja hankkeen rakentaminen alkaa vuonna 2017.

Tampereen Kansi ja Areena hankkeen rahoitusjärjestelyjä on kyseenalaistettu useammalta taholta, vaikka niitä ei ole kokonaisuudessaan vielä edes selvillä. Esimerkiksi Tampereen kaupungin päätöstä luovuttaa rakennusoikeudet kannen päälle muodostuville tornitalojen tonteille vain 500 000 euron korvausta vastaan voidaan pitää arveluttavana. Tätä poikkeuksellista hinnoittelua on pidetty myös yhtenä syynä salata Areena-asiakirjat yleisöltä. Faktaa siitä, oliko tonttien myynti kaupungin kannalta taloudellisesti kannattavaa ei tiedetä varmaksi vielä vuosiin. Vaihtoehtoisesti kaupunkihan olisi voinut investoida koko Areenan summan noin, eli noin 100 miljoonaa euroa itse ja näin saada sen myös kokonaan omistukseensa. Monitoimiareenan taloudellinen kannattavuus nyky menetelmällä määräytyykin pitkälti siitä, miten sen vuositulot tulevat kehittymään vuosien saatossa.

Areenakonsortion osalta Kansi ja Areena hankkeen rahoitusneuvottelut ovat edelleen käynnissä, tai niitä ei ole vielä ainakaan julkisuuteen kerrottu. Tampereen kaupunki osallistuu Areenakonsortioon eli hallin kiinteistöyhtiöön 26 miljoonalla eurolla, näin jääden vähemmistöosakkaaksi. Myöskään kiinteistösijoittajien nimiä tai muutakaan tietoa ei ole tuotu julkisuuteen vaan kokoukset on pidetty

suljettujen ovien takana. SRV Yhtiöiden varatoimitusjohtaja Timo Nieminen on kommentoinut 6.2.2017 Aamulehdelle, ettei sijoittajakumppanien nimiä voida tuoda julkisuuteen vielä tässä vaiheessa, koska heillä on sisäisiä päätöksiä edelleen tekemättä. Lisäksi hän toteaa, että neuvottelut ulkoisen rahoituksen järjestymisestä eli pankkilainoista ovat vielä osittain kesken. Niemisen mukaan, sijoittajakumppanien perääntymistä hankkeesta ei ole syytä pelätä.

Suomen valtiokin on luvannut tukeaan Kansi ja Areena hankkeelle. Valtio on luvannut osallistua Areenan rakentamiseen enintään 18 miljoonalla eurolla. Nämä jaetaan valtionavustuksina vuosien 2017 – 2019 välillä. Valtion antama rahoitusosuus koostuu useista eri lähteistä, näitä ovat esimerkiksi liikuntapaikkarakentamisen määrärahat sekä veikkauksen voittovarot. Tosin ennen lopullista rahoituspäätöstä valtioneuvostolle tulee saada vielä komission hyväksyntä. Valtionapua voidaan pitää tärkeänä hankkeelle, vaikkakin se käsittää vain pienen osan hankkeen kokonaiskustannuksista.

5.3 Toteutuneet riskit

Merkittävin takaisku hankkeelle on ollut rahoituksen puutteellisuus vaikkakin se on nyt saatu pääosin ratkaistua ja toteutuskumppani on löydetty. Rahoitusongelmiin on ollut monia eri syitä, mutta pääsääntöisesti voidaan pitää alkanutta finanssikriisiä vuonna 2008. Finanssikriisin vaikutuksia ovat olleet esimerkiksi sijoittajien kasvaneet riskit hankkeeseen lähtemiseen ja luoton saamisen vaikeutuminen. Finanssikriisin vaikutuksia Public-Private Partnership hankkeisiin on tutkittu laajasti Kansainvälisen valuuttarahaston raportissa vuonna 2009 (Coelho, Burger & Tyson, 2009). Tutkimuksessa esille nostetut asiat sopivat kohtuullisen tarkasti myös Tampereen Kansi ja Areena hankkeeseen. Tutkimuksen mukaan Public-Private Partnership hankkeissa eri osapuolet pelkäävät esimerkiksi sopimuskumppanin jättäytymistä hankkeesta. Kuten omassa tutkimuksessani olen todennut, niin juuri tämä tapahtui myös Kansi ja Areena hankkeessa. NCC, joka oli alkuperäinen toteutuskumppani vetäytyä pois ja tilalle jouduttiin etsimään uusia mahdollisia toteuttajia. Myös Keskusareena Oy epäonnistui tarvittavan rahoituksen saamisessa ja näin ollen alustavat sopimukset jouduttiin tekemään uudelleen uusien toteuttajakumppanien kanssa. Finanssikriisiä ja rahoitusriskiä voidaankin siis pitää merkittävimpänä toteutuneena riskinä hankkeelle.

Tampereen kaupungille on toteutunut myös oikeudellinen riski hanketta kohtaan oikeuskäsittelyyn joutuessaan. Hanketta on vastustettu ja siitä on tehty valituksia mm. Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, jossa on vedottu valtuuston hankintapäätöksen olleen lainvastainen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa kuitenkin katsottiin, että kaupunginvaltuuston päätökset kuuluvat markkinaoikeuden toimivaltaan ja näin ollen hallinto-oikeudessa jätettiin valitukset tutkimatta. Hallinto-oikeudessa hylättiin myös pyynnot Euroopan komission tai Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnon hankkimisesta. Tämän jälkeen samasta asiasta on valitettu vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa käsittely on edelleen kesken. Tampereen kaupunginhallitus on jättänyt korkeimmalle hallinto-oikeudelle selityksen, jonka mukaan valitus tulee hylätä. Selitys tuli jättää viimeistään 13.2.2017 mennessä. Voidaan kuitenkin olettaa korkeimman hallinto-oikeuden hylkäävän valituksen, niin kuin se on aikaisemminkin samaan hankkeeseen liittyen tehnyt.

Tampereen kaupungin rooli hankkeessa on toimia sen mahdollistajana. Tampereen kaupunki onkin tehnyt kaikkensa hankkeen rakentamisvalmiuden saavuttamiseksi ja kohdannut siihen liittyvät riskit. Kaupunkia on arvostelu internetin keskustelupalstoilla esimerkiksi määrärahojen tuhlaamisesta ja veronmaksajien hyväksikäyttämisestä. Tampereella on muitakin suuria hankkeita meneillään ja juuri valmistunut, kuten Rantatunneli, joten taloudellisesti on ollut haastavaa vakuuttaa kaikkia hankkeen kannattavuudesta. Tämä kuvastaa hyvin nykyistä taloudellisesti haastavaa aikaa, jolloin tämän kaltaisten jättihankkeiden riskejä ja kannattavuutta epäillään laajasti, vaikka niiden selvitykset ovatkin olleet äärimmäisen laajoja.

5.4 Hankkeen toteutuminen

Tampereen Kansi ja Areena hanke etenee suunnitelmien mukaan. SRV Rakennus Oy:n varatoimitusjohtaja Timo Nieminen kommentoi Aamulehdelle 20.2.2017, että rakentaminen päästään aloittamaan kesällä tai viimeistään syksyllä 2017 ja sijoittajien kanssa on edetty. ”*Neuvottelemme sijoittajien kanssa tiukasti parhaillaan. Neuvottelemme myös muun muassa seurojen ja ravintolaoperaattorin kanssa. Neuvottelut ovat hyvin pitkälle ja menemme maalia kohti*”, Nieminen kommentoi. Sijoittajien nimiä tai summia ei kuitenkaan vielä tuoda julkisuuteen. Jotta rakentamisaikataula voidaan määrittää tarkemmin, tarvitsee vielä saada selville korkeimman hallinto-oikeuden päätös valituksista, komission päätös valtiontuesta ja sijoittajien sopimukset viimeisteltyä. (Aamulehti 20.2.2017)

Toteutussopimuksessa todetaan, että 31.12.2016 mennessä olisi saatava rakentamispäätös. Toteutussopimuksessa mainitaan lisäksi, että mikäli rakentamispäätöstä ei ole saatu määräaikaan mennessä, osapuolet pyrkivät löytämään neuvottelulla ratkaisun hankkeen toteutumiselle. Kaupunginhallituksen pöytäkirjan 12.12.2016 mukaan sanotaan, että tavoitteena on saada rakentamispäätökseen vaadittava sopimusvalmius vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä

Hanke eteni jälleen eteenpäin, kun Tampereen kaupunki, Liikennevirasto ja SRV Rakennus Oy allekirjoittivat rakentamisaikasopimuksen kannen alapuolisten rakenteiden ja ratamuutosten suunnittelusta ja rakentamisesta 20.2.2017. Rakentaminen tulee tapahtumaan kahdessa osassa, ensimmäinen osa koskee Sorin sillan eteläpuolta ja toinen osa sillan pohjoispuolta. Tarkoituksena sopimuksella on turvata raideliikenteen toiminta ja turvallisuus rakentamisen aikana. Sopimuksella mahdollistetaan rakentamisen aloittaminen sillan eteläpuolella heti sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, näillä näkymin rakentaminen alkaisi kesällä 2017. Ensimmäisessä vaiheessa eteläisen ratapihan päälle rakennettavalle kannelle on tulossa monitoimiareena, kolme tornitaloa sekä harjoitushalli. Toisessa vaiheessa sillan pohjoispuolelle junaradan päälle syntyvälle kannelle tulee vielä kolme uutta tornitaloa.

Kaupparekisteristä löytyy tieto, että monitoimiareenaa varten on perustettu yhtiö KOY Tampereen Monitoimiareena 7.11.2016. Osakepääoma on tällä hetkellä 2500 euroa ja siitä ei ole kerrottu julkisuudessa mitään sen enempää vielä. Toimialakuvauksen mukaan yhtiön tarkoituksena on omistaa ja hallita kansirakenteen päälle rakennettavaa monitoimiareenaa sekä vuokrata sen tiloja erilaisiin tarkoituksiin. Samaiseen tarkoitukseen on aikaisemminkin perustettu yhtiöt Tampereen Keskusareena Oy ja Tampereen Keskusareenan Kiinteistöt Oy, joten nähtäväksi jää mikä tämän tulevaisuus on.

Kokonaisuudessaan vaikuttaa siltä, että Kansi ja Areena on todella toteutumassa kaikkien vaikeuksien jälkeen. Sopimuksissa on päästy eteenpäin suunnitelmien mukaan ja hankkeessa mukana olevien kommenttien mukaan viimeiset sijoituskeskustelut ovat jo loppusuoralla. Lähes kaikki lailliset esteet rakentamiselle ja luvat on selvitetty, joten rakentamisen voidaan hyvällä omalla tunnolla odottaa

alkavan kesällä 2017. Tämän hetkisen aikataulusuunnitelman mukaan ensimmäinen työvaihe valmistuu kesällä 2020. Koko Kansi ja Areena kokonaisuuden tulisi olla valmiina vuonna 2023.

6. YHTEENVETO

Tutkimukseni on edennyt siihen vaiheeseen, että on aika käydä läpi johtopäätöksiä ja tehdä viimeinen yhteenveto. Tutkimukseni tarkoituksena oli kartoittaa, kuinka julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet löytävät mallinsa ja miten hankkeiden prosessi etenee yhteistyössä sektoreiden välillä. Viimeisenä tarkoituksena oli myös saada vastauksia, miten yhteistyötä sektoreiden välillä voitaisiin parantaa. Aineistoa case-tapaukseeni oli saatavilla runsaasti ja Tampereen kaupungin pöytäkirjoista löytyikin koko prosessin eteneminen, vaikka se pitkään onkin kestänyt ja pöytäkirjojen tutkiminen oli todella aikaa vievä prosessi. Kirjallisuutta löytyi tutkielmaan myös hyvin ja sen avulla sain sidottua teorian yhteen empirian ja case-tapaukseni kanssa.

Tampereen Kansi ja Areena hankkeen suunnittelu ja toteutusmuodon valinta on ollut pitkä prosessi. Hanke on vaatinut suuria ponnisteluja koko suunnitteluprosessin aikana ja sen monimuotoisuuden ymmärtäminen onkin ollut verrattain haastavaa. Alkuperäisiä suunnitelmia on muutettu moneen kertaan ja aikataulut ovat venyneet jatkuvasti. Tätä ei kuitenkaan välttämättä tarvitse pitää huonona asiana, sillä tällä hetkellä koko hankkeen kokonaiskuva on selvästi laadukkaampi ja käyttäjäystävällisempi kuin alkuperäisissä suunnitelmissa. Tampereella on ollut meneillään myös muita suuria hankkeita, kuten Rantatunneli, joten on ihan ymmärrettävää, ettei kaikkea ole voitu tehdä kerralla. Nyt vihdoinkin hanke näyttää positiiviselta ja toteuttamisen onnistuminen paremmalta kuin koskaan aikaisemmin.

Hanke sai alkusysäyksensä 2008, kun Tampereen pormestari nimesi työryhmän selvittämään mahdollisuutta rakentaa monitoimihalli Tampereen Sorsapuistoon. Hankkeella on ollut tarkoitus saada uusi jäähalli Tampereen Liiga joukkueille Ilvekselle sekä Tapparalle sekä saada Tampereelle kansainväliset mittasuhteet täyttävä tapahtuma-areena. Hanketta on pidetty alusta asti niin mittavana, että siihen tarvitaan yksityisen sektorin toteuttajakumppania mukaan. Koko hankkeen rahoittaminen kokonaan kaupungin puolelta olisi myös voinut olla liian suuri investointi tässä taloustilanteessa. Tästä syystä Tampereen kaupunki onkin etsinyt alusta asti sopivaa toteuttajakumppania hankkeelle ja se halutaan toteuttaa yhdessä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Tämä on suurin syy siihen,

miksi hanke toteutetaan yhdessä yksityisen sektorin kanssa ja tämän takia hankkeesta on muotoutunut Public-Private Partnership hanke.

Kun Tampereen Kansi ja Areena -hanke löysi viimein nykyisen muotonsa, sen eteneminen on ollut kohtuullisen tehokasta aikaisempaan verrattuna. Vuonna 2015 jätettiin hankintailmoitus käyttöoikeusurakasta, johon kaksi yritysryhmittymää tekivät osallistumishakemuksen. Tämän jälkeen jatkettiin neuvotteluja ja tarjouspyynnöt saatiin molemmilta osapuolilta tammikuussa 2016. Tarjousten perusteella kaupunginhallitus päätyi jatkamaan neuvotteluja SRV yritysryhmittymän kanssa ja toteutussopimus saatiin solmittua kesäkuussa 2016. Rakentamisen on tarkoitus alkaa kesällä 2017. Lyhykäisyydessään prosessi on siis edennyt kohtuullisen joutuisasti nykyisen kumppanin löydyttyä. Sekä Tampereen kaupungin että SRV yritysryhmittymän tavoitteet ovat kohdanneet hyvin, joten hanketta on saatu vietyä hyvässä yhteisymmärryksessä eteenpäin.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön voidaan katsoa onnistuneen tähän mennessä hankkeessa hyvin. Tämän kokoisille hankkeille on ensiarvoisen tärkeää saada molemmille osapuolille selville omat roolit sekä molempien osapuolten vahvuudet ja pyrkiä käyttämään näitä mahdollisimman tehokkaasti hyväksi. Parhaaseen lopputulokseen päästään, kun tavoitteet asetetaan yhdessä sektoreiden välillä ja molemmat ovat valmiita panostamaan kunnolla nämä tavoitteet saavuttaakseen. Suurille hankkeille ominaisesti neuvotteluja ja keskusteluja tarvitsee käydä laajasti, koska hankkeiden vaiheet ja prosessit ovat niin laajoja ja monimuotoisia, että niiden ymmärtämiseen molempien osapuolten kesken tarvitaan suuria ponnisteluja. Voidaankin todeta, että mikäli pohjatyt ei tehdä kunnolla, tulevat yhteistyöhankkeet mitä todennäköisemmin kohtaamaan enemmän ongelmia.

Tutkimusmenetelmistä voidaan todeta, että haastattelun tekeminen tuntuu näin jälkeenpäin hieman turhalta tutkimuksen kannalta. Tämä johtuu lähinnä hankkeen luonteesta ja siitä, että viimeiset sopimuskeskustelut ovat edelleen kesken, eikä niitä haluta kommentoida Tampereen kaupungin puolelta. Jouduin muokkaamaan hieman haastatteluani haastateltavan kanssa ja ilmeni, etten haluamiini kysymyksiin voi saada vielä vastauksia. Tämä on tietenkin ymmärrettävissä, mutta jotta haastattelusta oltaisiin saatu kaivettua esille uusia asioita olisi haastateltavalla täytynyt olla valtuudet kommentoida hanketta myös omilla mielipiteillään ja tähän haastateltava ei halunnut ryhtyä asemansa

vuoksi. Lähestulkoon kaikki haastattelussa saatu informaatio löytyi jo kaupungin dokumenteista tai muista lähteistä, joten sen tarkoituksenmukaisuus jäi hieman laihaksi. Uskon kuitenkin, että sain kattavasti selville hankkeen etenemisen vaiheet ja miten tähän tilanteeseen ollaan edetty. Siihen miksi hanketta toteutetaan juuri SRV:n kanssa ja mitkä ovat kaupungin päällimmäiset tavoitteet jäivät kuitenkin hieman pimentoon. SRV:n sanottiin vain olevan arviointikriteereillä paras ratkaisu ja että hankkeella on taloudellisia, imagollisia ja sosiaalisia vaikutuksia Tampereen kaupungille. Näin varmasti myös on ja uskon hankkeen tuovan monenlaista hyvää Tampereelle, kuten esimerkiksi työllisyyden lisäämistä.

Tampereen Kansi ja Areena hanke voidaan katsoa Public-Private Partnership -mallilla ja tarkemmin Private Finance Initiative mallilla toteutettavaksi hankkeeksi. Mallille tyypillisesti hankkeessa Tampereen kaupunki toimii mahdollistajana ja toteuttaminen on annettu yksityisen sektorin vastuulle eli SRV yritysryhmittymälle. Tampereen kaupungin panosta ei silti kannata väheksyä, koska sillä on merkittävä rooli hankkeen onnistumisen kannalta, vaikkakin taloudelliset panostukset ovat verrattain pieniä suhteessa yksityisiin sijoittajiin. SRV:lle on siirretty lähestulkoon kaikki vastuut hankkeesta, mitä vain on mahdollista. SRV myös vastaa kohteen ylläpidosta ja kunnossapidosta niin kuin PFI -mallissa tyypillisesti toimitaan. Toisinkuin PFI hankkeissa yleensä, niin Tampereen kaupunki ei kuitenkaan ole velvoitettu suoraan ostamaan palveluja perustettavalta areenakonsortiolta vaan on osaomistajana mukana areenaa hallinnoivassa ryhmässä. Tämäkin vaihtui viimeisin neuvottelujen aikana. Alun perin Tampereen kaupungin oli tarkoitus ostaa palveluja vuosittain 500 000 eurolla 15 vuoden ajan, mutta tästä luovuttiin viime metreillä. Itse uskoisin, että tämä oli järkevä ratkaisu Tampereen kaupungin kannalta. Osaomistajana saadaan vuosittainen 500 000 euron kuluerä vaihdettua mahdolliseksi tuottoa tekeväksi eräksi. Tähän toki oikeita vastauksia saadaan vasta, kun monitoimiareena on valmistunut ja nähdään, miten sen käyttö alkaa tuottaa mahdollista voittoa.

Muutoin hankkeen kannattavuutta toteuttaa yhteistyössä yksityisen sektorin kannalta voidaan pohtia siltä kantilta, olisiko koko pääoman sijoittamalla ja kokonaan areenan omistukseensa saamalla kaupunki saanut tulevaisuudessa paremmat tuotot suhteessa kuluihin kuin nykyisellä mallilla. Voidaan myös pohtia, miten tämä olisi vaikuttanut areenalla järjestettäviin tapahtumiin. Esimerkiksi jäisikö käyttö ja myynti heikommalle tasolle vain kaupungin taholta kuin yksityisen omistajan toimesta. Tästäkään ei voida silti tarkkaa tietoa saada vielä moneen vuoteen. Itse uskon, että

nykyisellä mallilla saavutetaan sellaisia synergiaetuja, joita käyttämällä Tampereen kaupunki hyötyy hankkeesta parhaiten.

Tutkimuksen tekeminen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä ja erityisesti Tampereen Kansi ja Areena -hankkeesta on ollut erittäin mielenkiintoinen vaikkakin haastava kokemus. Tuleva monitoimiareena mahdollistaa aivan uusienlaisten tapahtumien järjestämisen Tampereella ja lisää alueen näkyvyyttä, tunnettavuutta ja houkuttelevuutta tavalla, jota ei Tampereella ole hetkeen koettu. Odotan mielenkiinnolla viimeisiä sopimuksia hankkeesta ja rakentamisen aloittamista, jotta lähivuosina me kaikki pääsemme näkemään kuinka hieno asia Tampereen Kansi ja Areena tulevat tamperelaisille olemaan. Tietenkään jääkiekon suurystävänä odotan myös, että pääsen joskus vielä katsomaan Liiga-otteluita upouudella areenalla.

Lähdeluettelo

Aamulehti - <http://www.aamulehti.fi/kotimaa/juuri-nyt-uutta-tietoa-tampereen-areenasta-kannen-rakentaminen-alkaisi-jo-ensi-vuonna/> (viitattu 16.11.2016)

Aamulehti - <http://www.aamulehti.fi/kotimaa/kannen-ja-areenan-rakentaminen-voi-alkaa-jo-ensi-kesana-nyt-on-hyvät-merkit-24291020/> (viitattu 22.2.2017)

Akintola, A. Beck, M. & Hardcastle, C. 2003. Public-Private Partnerships: Managing

Risks and Opportunities. Oxford, OX, UK: Blackwell Science ; Malden, MA, USA

Akintola, A. Beck, M. & Hardcastle, C. 2008. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. John Wiley & Sons.

Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P.J., Hardcastle, C. 2005. International Journal of Project Management: The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. Volume 23, Issue 1, January 2005. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786304000493>

Ghobadian, A, Galler D, O'Regan, N. & Viney, H. 2004. Public-Private Partnerships: Policy and Experience

Grahame, A. 2001. The Private Finance Initiative (PFI)

Hirsjärvi, S & Remes, P & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita

Kauppalehti – NCC:n vetäytyminen suurhankkeesta yllätti kaupungin
<http://www.kauppalehti.fi/uutiset/nccn-vetaytyminen-suurhankkeesta-yllatti-kaupungin/t5ka6uyP>
(viitattu 1.2.2017)

Kukasmäki, T 2004. Kulttuuritoiminnan käsikirja.

Kuntalaki 410/2015.

Mattila, Matti. 2006. Tehtävänä valvonta. Versio 3. Helsinki

Meklin, Pentti. 2007. Kunnallistalous. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet.

Möller K, Rajala A, Svanh S. 2004. Tulevaisuutena liiketoimintaverkot- johtaminen ja arvonaluonti. Teknova Oy

Niinikoski, M-L & Sibelius, K. 2003. Kulttuuribusiness

Rahunen, M. 2008. Yksityisrahoitusmalli kunnan vaihtoehtoisen palvelutuotannon investointien toteutus- ja rahoitusmuotona. Pro gradu -tutkielma. Tampereen Yliopisto

Robson C. 1995. Real world research. A resource for social scientists and practitioner-researchers. Oxford: Blackwell.

Ruokangas, M. 1997. Public-private partnership

Ruuskanen P. Verkostotalous ja luottamus 2003. Jyväskylän yliopisto.

Schindler P, Thomas C. 1993. The Strategic Management of Intellectual Capital and Organizational Knowledge.

SRV – Kansi ja Areena <http://srv.kuvapankki.info/cat.php?idCat=10000142> (viitattu 21.2.2017)

SRV – Kansi ja Areena <https://www.srv.fi/kansi-ja-areena/taustatietoa> (viitattu 21.2.2017)

Stähle P, & Laento, K (2000). Strateginen kumppanuus- avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan.

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/05/16052016_2.html
(viitattu 16.11.2016)

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/05/02052016_4.html
(viitattu 14.2.2017)

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/02/15022016_5.html

(viitattu 14.2.2017)

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2016/01/11012016_3.html

(viitattu 14.2.2017)

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/12/08122015_1.html

(viitattu 14.2.2017)

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/11/23112015_3.html

(viitattu 14.2.2017)

Tampereen kaupunki, tiedote

http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/08/31082015_51.html

(viitattu 14.2.2017)

Tampereen Kaupunki - Tampereen Kansi ja Areena - <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/projektit/kaupunkiymparisto/keskustahanke/tampereen-kansi-ja-areena.html> (viitattu 15.11.2016)

Tampereen Kaupunki – Tampereen Kansi ja Areena - http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2017/02/20022017_3.html (viitattu 22.2.2017)

Torvinen, H. 2014. Arvon yhteiskehittelyllä innovaatioihin Public-Private Partnership-hankkeissa - Käyttäjäosallistaminen Oulun kaupungin kouluhankinnoissa. Pro-gradu. Markkinoinnin yksikkö. Oulun Yliopisto: Oulu

Tuusvuori Ossi. 2004. Julkinen-yksityinen kumppanuus JYK – Haasteita ja mahdollisuuksia. Jean Monnet-keskus, Turun yliopisto. Julkaistu FIPSU:n julkaisusarjassa

UK Scrutiny Unit. 2008. Private Finance Initiative – its rationale and accounting treatment.

Vehkaperä, M 2003. Public-private partneship ja festivaalit alueellisen kehittämisen välineenä - Esimerkkinä suomalaiset klassisen ja kansanmusiikin festivaalit. Pro gradu -tutkielma. Hallintotieteet. Tampereen yliopisto. Tampere

Veronmaksajat – Julkisten menojen kehitys <https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Julkiset-menot/Julkisten-menojen-kehitys/> (viitattu 23.2.2017)

Yle – Kuinka suuri Suomen julkinen sektori oikeastaan on? <http://yle.fi/uutiset/3-7062265> (viitattu 8.12.2016)

Liitteet:

Kysymysrunko / Hankekehityspäällikkö Juha Kaivonen

1. Kansi ja Areena -hanke toteutetaan yhteistyössä julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Keitä ovat yhteistyöhankkeen eri osapuolet?

- Sopimusosapuolet käyttöoikeusurakassa ovat Tampereen kaupunki ja toteuttajaksi valittu SRV Oyj ja SRV Rakennus Oy:n kokoama yritysryhmittymä, jossa on edustettuna laajasti tarvittavaa osaamista ja asiantuntemusta
- Sopimuksessa on määritelty SRV:n kokoama areenakonsortio, jonka jäsenet käytännössä tulevat olemaan areenan osakkeenomistajat
- Liikennevirasto on sopijapuolena valtion rautatiealuetta hallinnoivana tahona
- Suomen valtio / OKM myöntää tuen monitoimiareenan rahoitusvajeen täyttämiseksi

1.1 Miksi molempien sektoreiden panosta tarvitaan hankkeen toteuttamiseen?

- Tampereen kaupungin kehittäminen ja sen tavoitteiden asettelu on Tampereen kaupungin tehtävä ja monitoimiareena sekä aseman seudun kehittäminen on määritelty kaupungin kehittämistavoitteiksi
- Ajantasainen osaaminen mm. suurissa kiinteistökehityshankkeissa kerääntyy sitä toistuvasti harjoittaviin yhtiöihin (markkinatuntemus, resurssit ja osaaminen, kiinteistönkehittämisen prosessit, kiinteistönkehittämisen johtaminen, asiakkuudet ...) lisäksi maailmalta löytyy esimerkkejä siitä, että monitoimiareenat voivat toimia taloudellisesti kannattavasti

1.2 Millaisia eri etuja sektoreiden välisissä yhteistyöhankkeissa on?

- Parhaimmillaan yhteistyöhankkeella voidaan hyödyntää yksityiselle sektorille kertynyt osaaminen julkisten tavoitteiden edistämiseen

1. Millainen on yhteistyöhankkeen rakenne?

Osapuolten roolitus perustuu julkiseen hankintaan (käyttöoikeusurakka)

2.1 Millaisia eri rooleja osallistuvilla tahoilla on hankkeessa?

Tampereen kaupunki: kilpailutti urakan sisältäen

- infrastruktuurin, joka mahdollistaa maankäytön
- vuokraa areenatontit sisältäen osana hankintaa toteutetun areenakannen
- myy asuin-toimisto-liiketilatontit edellyttäen, että urakoitsija omalla kustannuksellaan toteuttaa talonrakentamisen mahdollistavan kannen
- toimii vähemmistöosakkaana yhtenä areenan omistajista tasaveroisin ehdoin yksityisten sijoittajien kanssa

SRV:n yritysryhmittymä

- vastaa kiinteistökehittämisen kustannuksista ja riskeistä
- toteuttaa asuin-toimisto-liiketilatonttien talonrakentamisen mahdollistavat kannet omalla kustannuksellaan
- toteuttaa asuin-toimisto-liikerakentamisen omalla riskillään
- vastaa monitoimiareenan kehittämisestä siten, että sen tuotot ja riskit muodostuvat sille tasolle, että yksityiset kiinteistösijoittajat sekä pankit voivat sen pääomittaa ja rahoittaa

1.2 Onko roolijako kaikille osapuolille selkeää?

- Vastuut on sovittu sopimuksin (sopimuksin on siirretty merkittävästi vastuuta yksityiselle taholle ja kaupungilla on valvontaoikeus)
- Hankkeen edetessä yksityiskohdat tarkentuvat ja luonnollisesti kaupunki valvoo etujaan yksityiskohdissa aina hankkeen valmistumiseen asti

3. Kansi ja Areena -hanke on laajuudeltaan valtava.

3.1 Mitkä ovat olleet hankkeen etenemisen kannalta merkittäviä vaiheita? (Todella tiiviisti toivoisin saavani kuvan prosessin etenemisen vaiheista)

Hankintaprosessi on tiivistetysti seuraava:

* Hankintailmoitus julkisesta käyttöoikeusurakasta kesällä 2015
<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:223436-2016:TEXT:FI:HTML&tabId=1>

* Kaksi yritysryhmää teki osallistumishakemuksen määräpäivään mennessä elokuussa 2015

* Osallistumishakemusten avaustilaisuudessa tarkistettiin osallistumisehtojen täyttyminen yms.

* Kaupunginhallitus päätti elokuussa, että neuvotteluihin kutsutaan molemmat yritysryhmittymät

* Osallistumishakemusten jälkeen neuvottelumenettelyssä osallistujille toimitettiin lisää informaatiota hankkeesta

* Tarjouspyynnöt käyttöoikeusurakasta toimitettiin 30.10.2015/11.11.2015 ja tarjoajien kysymysten pohjalta toimitettiin tarjoajille lisätietokirjeet

* Tarjousten avaus järjestettiin tammikuussa 2016

* Tarjousvertailu tehtiin tammikuun aikana

* Kaupunginhallitus päätti helmikuussa, että Lemminkäisen yritysryhmittymä rajoitetaan neuvotteluista ja neuvotteluja jatketaan SRV:n yritysryhmittymän kanssa

* Neuvottelut jatkuivat kevään ja kaupunginvaltuusto päätti toukokuussa hankinnasta ja hyväksyi hankintaprosessissa neuvotellun toteutussopimuksen

* Toteutussopimus allekirjoitettiin 1.6.2016

* Valtuuston hankintapäätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen ja nyt valitus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4. Tampereen Kansi ja Areena -hankkeeseen jätettiin kaksi tarjousta vuonna 2016. SRV Yhtiöt Oyj ja SRV Rakennus Oy voitti tarjouskilpailun ja perusteena sanottiin, että se oli kokonaistaloudellisesti edullisempi tarjous.

4.1 Voisitko eritellä tarkemmin, minkälaisia arviointikriteerejä tässä käytettiin?

Arviointikriteerit oli määritelty tarjouspyynnössä tärkeysjärjestyksessä: 1) Kaupungin taloudellinen rooli, 2) Laatutaso/arkkitehtuuri, 3) Areenan rahoitus, 4) Hankkeen toteutusaikataulu ja siihen sitoutuminen, 5) Roolit areenakonsortiossa

4.2 Millä perusteilla hanketta päädyttiin toteuttamaan SRV:n kanssa?

SRV:n tarjous oli selvästi parempi tärkeimmissä arviointikriteereissä ja sen lisäksi toteutusaikataulu, hankkeeseen sitoutuminen ja areenakonsortio olivat selvästi uskottavammalla pohjalla. Neuvottelumenettelyssä saatiin aikaiseksi molempia osapuolia tyydyttävä toteutussopimus

5. Tampereen kaupungilla on asetettuna erilaisia tavoitteita hankkeelle.

5.1 Mitkä tavoitteet ovat olleet Kansi ja Areena -hankkeen kannalta merkityksellisimpiä Tampereen kaupungille? Esimerkiksi yhteisölliset, aluetaloudelliset tai imagolliset?

Niin laaja ja painoarvoiltaan vaikeasti määriteltävä kysymys, etten pysty vastaamaan. Lisäksi tällaisten arvovalintojen tekeminen tapahtuu lopulta kaupunginvaltuuston tasolla.

5.2 Millaisena Tampereen kaupunki näkee Kansi ja Areena -hankkeen imagollisen merkityksen?

Hankkeella on huomattava imagollinen merkitys ja se on havaittavissa esimerkiksi median kiinnostuksena. Tapahtumakävijöitä tulee areenaan merkittävästi myös kaupunkiseudun ulkopuolelta. Kansainväliset urheilukilpailut ja kokoukset tuovat parhaimmillaan globaalia näkyvyyttä.

6. Riskienhallinta on yksi tärkeimmistä asioista tämän kokoluokan hankkeissa?

6.1 Mitkä ovat suurimmat riskit hankkeen edetessä?

6.2 Miten riskienhallintaan on varauduttu kaupungin puolelta?

Nämä ovat todella laajoja kysymyksiä ja riskienhallinta on jatkuvaa työtä alkaen tavoitteenasettelusta ja jatkuen sopimuksesta sopimukseen ja suunnitelmasta suunnitelmaan.

7. Extrakysymys. Tämä ei liity meneillään olevaan Kansi ja Areena -hankkeeseen. Millaisina näet julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet? Miten sektoreiden välistä yhteistyötä pitäisi tai voitaisiin parantaa tulevaisuudessa?

Julkisella sektorilla ja yksityisellä sektorilla roolitukset ja osaaminen voivat joissain tapauksissa täydentää ja tehostaa hyvin toisiaan. Tämä ei tietenkään ole itsestään selvyys vaan harkittava tapauskohtaisesti. Hankinnassa ostaminen vaatii lähtökohtaisesti ymmärryksen omasta tarpeesta ja sen kehittymisestä tulevaisuudessa sekä näkemystä markkinassa tarjolla olevista ratkaisuista ja hankintamenettelyistä. (vrt 1.1 ja 1.2)

Yhtä mallia yhteistyölle en osaa antaa.